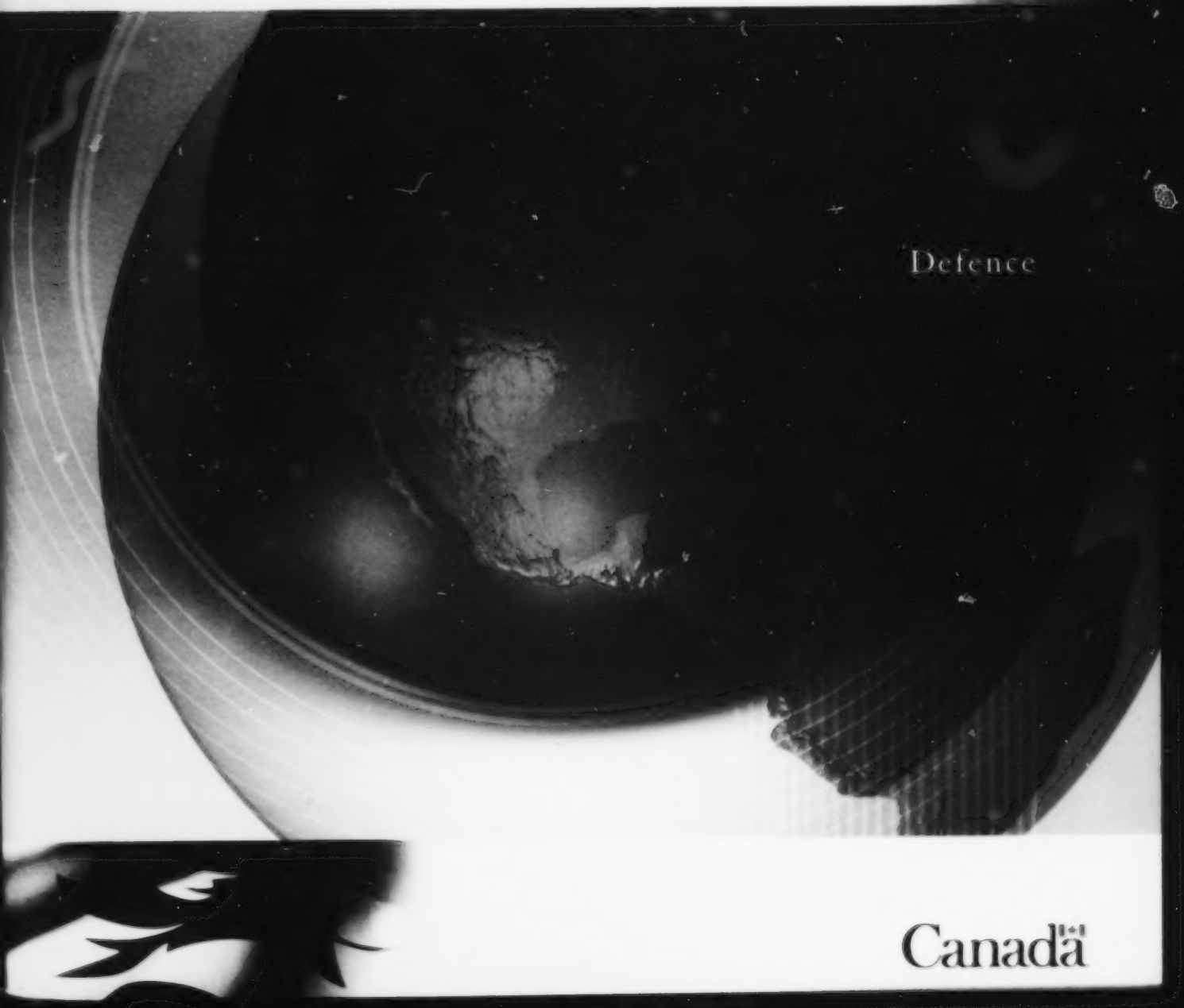
Government of Canada / Gouvernement du Canada

CANADA'S INTERNATIONAL POLICY STATEMENT

A Role of Pride and Influence in the World

DEFENCE



Canada

MESSAGE FROM THE MINISTER

On behalf of the Government of Canada, I am pleased to introduce the defence section of Canada's International Policy Statement.

This document represents significant change. It is the first review of Canada's defence policy in more than 10 years and it defines a new policy that is firmly grounded in the realities of the post-Cold War, post-September 11th world. It is also informed by the rich operational experience of the Canadian Forces, both in Canada and in locations ranging from Afghanistan to the Balkans to Haiti.

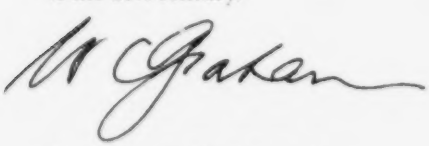
The tragedy of September 11, 2001 proved to Canadians that we are vulnerable to the threat of terrorism and the spillover effects from failed and failing states. This policy, therefore, establishes the defence of Canada as our first priority. The Canadian Forces will be reorganized and retooled to tighten their focus on this primary mandate.

The effective defence of Canada and North America has always required working collaboratively with the United States. We will build on the successful bilateral defence arrangements currently in place, such as NORAD. And we will seek to develop new, innovative approaches to defence cooperation with the United States, to better meet the threats to both countries.

The Government recognizes that the Canadian Forces are a vital instrument of Canada's foreign policy, especially in today's unstable world. Our new defence policy will give the Canadian Forces the guidance they need to help Canada convey its distinct values and particular approach to conflict resolution around the world.

I look forward to the discussions this document will engender both in Parliament and across Canada. I believe they will assure the best way forward for the Canadian Forces, one of Canada's vital national institutions.

It is a privilege to be Minister of National Defence at this exciting time. The relevance and centrality of the Canadian Forces to the broad agenda of the Government are ascendant. We have vibrant, new military leadership with innovative ideas rooted in recent operational experience. We have some of the world's most dedicated, professional, skilful soldiers, sailors and air personnel. The Government has made a solid financial commitment to the Canadian Forces that is unparalleled in the past two decades. And now, with this new defence policy statement, we have the intellectual framework required to guide and shape the Canadian Forces to face the defence and security challenges of the 21st century.



The Honourable Bill Graham
Minister of National Defence

106-00728/

CANADA'S INTERNATIONAL POLICY STATEMENT

A Role of Pride and Influence in the World

DEFENCE

Canada's International Policy Statement is available on-line at
www.international.gc.ca and www.forces.gc.ca

General Inquiries
ADM(PA)
Department of National Defence
101 Colonel By Drive
Ottawa ON K1A 0K2

Telephone: (613) 996-0255
Fax: (613) 992-4739
TTY: 1-800-467-9877
E-mail: information@forces.gc.ca

ISBN 0-662-68940-2
Catalogue No. D2-168/2005
NDID A-JS-005-000/AG-001
ADM (PA) DMCS CS05-0023

© Her Majesty the Queen in Right of Canada, 2005

TABLE OF CONTENTS

INTRODUCTION 1

THE CANADIAN FORCES IN AN UNPREDICTABLE WORLD: PROVIDING SECURITY AT HOME AND ABROAD 1
FORCE EXPANSION 3
TRANSFORMATION 3
LOOKING AHEAD 4

THE INTERNATIONAL SECURITY ENVIRONMENT AT THE BEGINNING OF THE 21st CENTURY 5

FAILED AND FAILING STATES 5
TERRORISM 5
WEAPONS OF MASS DESTRUCTION 6
REGIONAL FLASHPOINTS 6
CONCLUSION 6

A NEW VISION FOR THE CANADIAN FORCES 7

OPERATIONAL TEMPO 7
INTERNATIONAL OPERATIONS 8
RECENT DOMESTIC OPERATIONS 10
LOOKING TO THE FUTURE: A NEW VISION FOR THE CANADIAN FORCES 10
IMPLEMENTING THE VISION: CANADIAN FORCES TRANSFORMATION 11
Transforming the Canadian Forces: A Focus on Integrated Operations 12
Transformation Initiatives 13

PROTECTING CANADA AND CANADIANS 16

A NEW DOMESTIC CONTEXT 16
THE CANADIAN FORCES AND PROTECTING CANADA: A NEW APPROACH 17
FUTURE TASKS OF THE CANADIAN FORCES 18

THE CANADA-U.S. DEFENCE RELATIONSHIP IN A CHANGING WORLD 21

A NEW NORTH AMERICAN DEFENCE AND SECURITY CONTEXT 21
THE CANADIAN FORCES AND NORTH AMERICAN DEFENCE: A NEW APPROACH 21
Enhanced North American Defence Cooperation 22
The Permanent Joint Board on Defence 23
FUTURE TASKS OF THE CANADIAN FORCES 23

CONTRIBUTING TO A SAFER AND MORE SECURE WORLD 24

A NEW INTERNATIONAL SECURITY CONTEXT 24
International Organizations 24
The United Nations 24
The North Atlantic Treaty Organization 25
The European Union 26
THE CANADIAN FORCES AND INTERNATIONAL SECURITY IN THE 21st CENTURY: A NEW APPROACH 26

TABLE OF CONTENTS

Roles of the Canadian Forces 26

Failed states and the challenge of restoring stability 26

Military training assistance 27

Defence diplomacy and forward presence 28

Arms control 29

FUTURE TASKS OF THE CANADIAN FORCES 29

CONCLUSION **32**

INTRODUCTION

At the dawn of the 21st century, Canada faces a complex array of security challenges. The world remains an unpredictable and perilous place, where threats to our well-being, our interests and our values persist. Failed and failing states dot the international landscape, creating despair and regional instability and providing a haven for those who would attack us directly. Global terrorism has become a deadly adversary, and Canadians are now, in some ways, more individually threatened than at any time during the Cold War. The proliferation of weapons of mass destruction, whether to state or non-state actors, raises the horrible prospect of massive civilian and military casualties. And intra- and inter-state conflict continues throughout the world. These developments affect Canadians as never before.

Off Baffin Island—Plotting the course aboard HMCS *Montréal*.

In this dangerous environment, Canadians look to their government for reassurance and protection. The Government has responded. In the immediate wake of September 11, 2001, it announced nearly $8 billion in measures aimed at enhancing the security of Canadians. In April 2004, the Government released its first National Security Policy, which sets out a broad range of new initiatives in areas such as intelligence, emergency planning and management, public health crises, and transportation and border security, to counter the major threats to Canadians. In Budget 2005, the Government made the largest reinvestment in Canada's military in over 20 years, totaling approximately $13 billion. This sum includes new baseline funding and significant additional resources for capital programs. Now, the Government has released the International Policy Statement that establishes the priorities and principles governing Canada's relations abroad, and leaves no doubt that defence and security are an integral part of our international strategy.

THE CANADIAN FORCES IN AN UNPREDICTABLE WORLD: PROVIDING SECURITY AT HOME AND ABROAD

Both the National Security Policy and the Overview of the International Policy Statement single out the Canadian Forces as a critical element in responding to threats and other emergencies both at home and abroad. Canada's military is no stranger to this role. The Canadian Forces have performed remarkable service on behalf of all Canadians through the decades, but have never been so busy as during the post-Cold War period. In recent years, they have deployed to the four corners of the world, participating in complex and risky missions that have tested their skill, training and equipment. At home, the situation has been no less demanding. In serving their country, some of our military personnel have made the ultimate sacrifice and many more have been seriously injured.

Despite the pressures associated with increased deployments, the Canadian Forces remain an effective and capable military. Recognized by their fellow citizens, as well as by friends and allies, for their expertise and professionalism, our men and women in uniform help make a difference in the lives of Canadians and others less fortunate around the globe.

The role of the Canadian Forces in protecting Canadians and their interests and values will remain essential in the future. The heavy demands on our military, both domestically and internationally, will not diminish—they may well increase. Canada must possess a military that is well adapted to the evolving security environment and ready to respond to the country's

future needs. The Canadian Forces have already begun a long-term transformation process that leads in this direction, and recent investments will allow them to make significant progress toward reaching their goals.

The purpose of this document is to guide the Canadian Forces in their operations, and assist the Department of National Defence in the development of a sustainable long-term program. The policy rests upon the principles and priorities identified in the National Security Policy and the Overview of the International Policy Statement. The Canadian Forces will continue to perform three broad roles: protecting Canadians, defending North America in cooperation with the United States, and contributing to international peace and security. To do so, our military must be effective, relevant and responsive, and remain capable of carrying out a range of operations, including combat.

Above all, this policy is about change, and providing our military with a bold new vision to deal with an increasingly uncertain world. The first challenge is to strike the right balance between the Canadian Forces' domestic and international roles. In the current security environment, where the lines between these roles are less distinct than ever, the military must continue to carry out operations at home and overseas. The Government believes, however, that a greater emphasis must be placed on the defence of Canada and North America than in the past. This must be the Canadian Forces' first priority. Current threats demand that we pay increased attention to the safety and security of our citizens at home, the most fundamental responsibility of any government. In addition to strengthening the capacity and capability of the Canadian Forces to carry out their domestic roles in cooperation with other government departments and agencies, we will continue to explore new and innovative ways to enhance relations with the United States to defend the continent. A strong Canada-U.S. defence partnership remains essential to our security.

The Government also recognizes the importance of meeting threats to our security as far away from our borders as possible, wherever they may arise. Security in Canada ultimately begins with stability abroad. While we need to be selective and strategic when deploying military personnel overseas, focusing on where our interests are at stake and where we can make a meaningful contribution, the Canadian Forces must retain a spectrum of capabilities to operate with our allies on international missions.

This is especially the case in failed and failing states. Canadians are proud of the role their military has played in protecting people who cannot protect themselves, in delivering humanitarian assistance to those in desperate need, and in rebuilding shattered communities and societies. The Canadian Forces will focus their expeditionary capabilities on operations in these states, including in a leadership

Kabul, Afghanistan—A member of a Canadian anti-tank platoon pauses on an outcrop while on patrol.

role when it is in Canada's interest and ability to do so. In these demanding and complex environments, where civilians mix with friendly, neutral and opposing forces, often in urban areas, our military must be prepared to perform different missions—humanitarian assistance, stabilization operations, combat—all at the same time. The Canadian Forces, with their modern capabilities and highly developed skills in dealing with people on the ground, can make a difference in this respect. The Government is committed to ensuring that the Forces are further strengthened in this area, as part of an integrated strategy of using diplomatic, defence and development assets to help rebuild states.

By participating in these and other overseas operations—and by increasing our emphasis on foreign military training –the Canadian Forces will enhance Canada's status as a responsible and contributing member of the international community, including in key institutions such as the United Nations and the North Atlantic Treaty Organization (NATO). Investing in a strong military is essential to achieving our foreign policy goals and advancing our place in the world. With Budget 2005, the Government has done just that.

Naval Air Station Sigonella, Italy—A pilot of a CP-140 Aurora flown by 405 Maritime Patrol Squadron from 14 Wing Greenwood, N.S.

FORCE EXPANSION

To improve their ability to carry out the domestic, continental and international roles described above, the Canadian Forces will be increased by 5,000 Regular and 3,000 Reserve personnel. This is a major undertaking, and demonstrates the Government's commitment to an effective military writ large, and to the individual personnel who put their lives at risk on behalf of all Canadians. People remain the greatest strength of Canada's military. We must ensure that they and their families enjoy the quality of life they deserve.

With this expansion, the Canadian Forces will have greater capacity to participate in challenging international operations anywhere in the world, especially in failed and failing states. The land forces, for example, which will receive the vast majority of this increase, will effectively double their capacity to undertake operations overseas. Once this expansion is completed, the Canadian Forces will be able to continuously sustain up to 5,000 personnel on international operations. These new Regular and Reserve personnel will also help the Canadian Forces better respond to domestic crises, such as natural disasters and terrorist attacks.

TRANSFORMATION

At the same time, the Canadian Forces will pursue their transformation efforts with renewed vigour and focus.

As part of this process, the military will acquire new technologies and equipment in order to operate effectively in today's challenging security environment alongside our allies and other government and non-governmental agencies. The Government has provided significant new resources that will, among other things, improve the Canadian Forces' deployability, their surveillance and weapons systems, and their ability to lead and sustain operations.

Transformation, however, is not just about technology and equipment modernization. It will require a fundamental change to the culture of our military to ensure a fully integrated and unified approach to operations. This will require new command and operational structures, including the creation of a national operational command headquarters (Canada Command), and fresh thinking surrounding concepts and doctrine. It will mean introducing new capabilities, while using existing ones in different and innovative ways. Above all, it will put a premium on having in place the right people with the right skills to get the job done. They will provide both the ideas and the leadership to help propel the Canadian Forces into the future.

LOOKING AHEAD

The Government has put in place a sustainable defence program to implement this policy. New investments will support the expansion of the Canadian Forces and enhance operational sustainability through improvements in such areas as training, health care, infrastructure, and spare parts and maintenance. They will also lay the foundation for further transformation and modernization efforts. National Defence will publish a paper in the coming months detailing the capabilities and force structure required to implement the strategy described in this document.

This policy is the right one for Canadians. In the face of unmistakable threats to our security, it identifies clear priorities for our men and women in uniform and their civilian counterparts, and sets a new course for a more effective and more relevant military in the coming years. The Canadian Forces will protect Canadians at home, work closely with the United States in the defence of the continent, and deploy around the world with our friends and allies as part of a multilateral approach to international problems.

The Government has listened to Canadians in the development of this policy. The statement builds on previous public consultations, including those carried out during the 2002-03 Defence Update, and takes account of the opinions expressed by stakeholders and parliamentary committees in numerous reports over the last several years. The Minister of National Defence has also met with key defence experts. The Government now looks forward to hearing the views of the House of Commons and Senate defence committees and, of course, the Canadian people, on the initiatives set out in the following pages.

THE INTERNATIONAL SECURITY ENVIRONMENT AT THE BEGINNING OF THE 21ST CENTURY

It has been just over 15 years since the collapse of the Berlin Wall. The prospect of a global conflict involving the major powers is still remote, and there remains no Soviet-type military threat to Canadian territory.

These concerns disappeared from view during the 1990s, only to be replaced by new and more complex threats that have proved difficult to address. Failed and failing states have resulted in civil wars, humanitarian catastrophes and regional instability. Terrorism has emerged as a global threat. The international community has struggled to respond to immediate crises and to develop workable strategies for long-term security problems, including the spread of weapons of mass destruction. Long-standing tensions remain in the Middle East, Africa and Asia, with many conflicts seemingly immune to permanent negotiated settlements.

Kabul, Afghanistan—An infantry private on guard while desks and supplies are delivered to a school.

The 2001 attacks on New York and Washington reset the international security agenda. They have also raised the profile of domestic security, and the defence of the continent that we share with the United States.

An increasingly interdependent world has tightened the links between international and domestic security, and developments abroad can affect the safety of Canadians in unprecedented ways. Today's front lines stretch from the streets of Kabul to the rail lines of Madrid to our own Canadian cities. The Government has made a commitment to respond to potential threats to Canadian security before they reach our shores.

The fluid nature of the international security environment makes it difficult to predict the precise threats that we might face even five years from now. Nevertheless, in order to concentrate our efforts in areas where Canada can make a difference, the Government has decided to focus on failed and failing states.

FAILED AND FAILING STATES

Whether in Somalia, Afghanistan, Haiti or Sudan, the past 15 years have confronted us with the concept and consequences of failed and failing states. The inability of governments in these countries, and others like them, to maintain political authority, to provide security and other basic services, and to protect essential human rights has trapped millions of vulnerable civilians in a cycle of misery, poverty and violence. With environmental pressures, resource scarcity, pandemic disease and urbanization added to the mix, this problem will remain with us well into the future.

Failed and failing states pose a dual challenge for Canada. In the first instance, the suffering that these situations create is an affront to Canadian values. Beyond this, they also plant the seeds of threats to regional and global security. They generate refugee flows that threaten the stability of their neighbours, and create new political problems for their regions. More ominously, the impotence of their governing structures makes them potential breeding grounds or safe havens for terrorism and organized crime.

TERRORISM

The attacks of September 11, 2001, ushered in a global campaign against terrorists and those who support their actions. This campaign is an international effort that draws on contributions from many countries. It is also

THE INTERNATIONAL SECURITY ENVIRONMENT AT THE BEGINNING OF THE 21ST CENTURY

multi-faceted, with political, military and economic dimensions that engage the armed forces, as well as the law-enforcement, intelligence and financial communities.

The focus of the current campaign is on al-Qaeda and like-minded groups. We have witnessed the willingness and ability of this network and its affiliates to inflict mass civilian casualties. The attacks since September 11—in Madrid, Istanbul, Bali, Mombasa and elsewhere—have shown that all states and societies, including Canada, are a potential target.

The international campaign has weakened al-Qaeda, damaged its organizational structure, and eliminated some of its key personnel. Coalition and NATO operations in Afghanistan have deprived the network of its most effective base, including training and laboratory facilities. The Afghan example may serve as a warning to other countries to think twice before sheltering terrorists.

But we have not seen the end of terrorism as a threat to international peace and security. The disruption of al-Qaeda's leadership has not led to the elimination of all of its prominent figures, its global links, or its support of local insurgents and other sympathetic groups. Moreover, related terrorist networks, which retain effective ways to transmit their message, continue to attract new recruits. Evidence persists that major attacks against Western countries and interests are likely, and the scenarios being discussed include the use of weapons of mass destruction.

WEAPONS OF MASS DESTRUCTION

Chemical, biological, radiological and nuclear weapons, and their means of delivery, continue to spread. A number of states have, or are seeking, these capabilities in an effort to gain international prestige, deter adversaries or strengthen their relative positions in regional disputes. Dangerous states and terrorist groups have sought these weapons in an attempt to offset the conventional military superiority of developed countries or intimidate civilian populations. In their quest to acquire such weapons, they have been aided by states that exploit treaties intended to promote the peaceful use of technology, and by illicit commercial networks with access to materials and know-how.

There has been some progress in arms control, including landmark agreements such as the 2002 Strategic Offensive Reductions Treaty that will dramatically shrink U.S. and Russian operational nuclear forces. The bulk of the international community supports the existing non-proliferation regime, anchored in traditional instruments such as the Nuclear Non-Proliferation Treaty of 1968. There have also been new initiatives such as the G8 Global Partnership Program, which aims to prevent the spread of materials and expertise related to weapons of mass destruction from the former Soviet Union, and the Proliferation Security Initiative, which seeks to interdict the traffic in similar materials and their means of delivery. That said, the international arms control framework remains under pressure. Not all nations are supportive, and a number of agreements have no legally binding or enforcement mechanisms.

REGIONAL FLASHPOINTS

A number of long-standing "hot spots" persist around the globe. Although they are unlikely to erupt into major regional wars in the near future, the possibility cannot be discounted. North Korea's nuclear brinkmanship and ongoing tensions between Taiwan and China remain serious concerns in the region. Despite recent positive developments, the confrontation between India and Pakistan has not yet been resolved. The situation in the Middle East, whether in the form of the Israeli-Palestinian dispute, instability in Iraq, or Iran's nuclear ambitions, continues to have a significant impact on international security.

CONCLUSION

Today's international security environment poses complex challenges, whether in the form of failed and failing states, global terrorism, the spread of weapons of mass destruction or ongoing regional tensions. Canada, working in close partnership with friends and allies, must do its part to confront them. To this end, the Government will pursue an integrated strategy that draws on Canada's diplomatic, development and defence resources. This includes a central role for the Canadian Forces.

A NEW VISION FOR THE CANADIAN FORCES

To operate effectively in the evolving security environment, the Canadian Forces require a clear vision for the future. With this policy statement, and the investments included in Budget 2005, the Government is setting a course that will guide the military in its transformation over the long term.

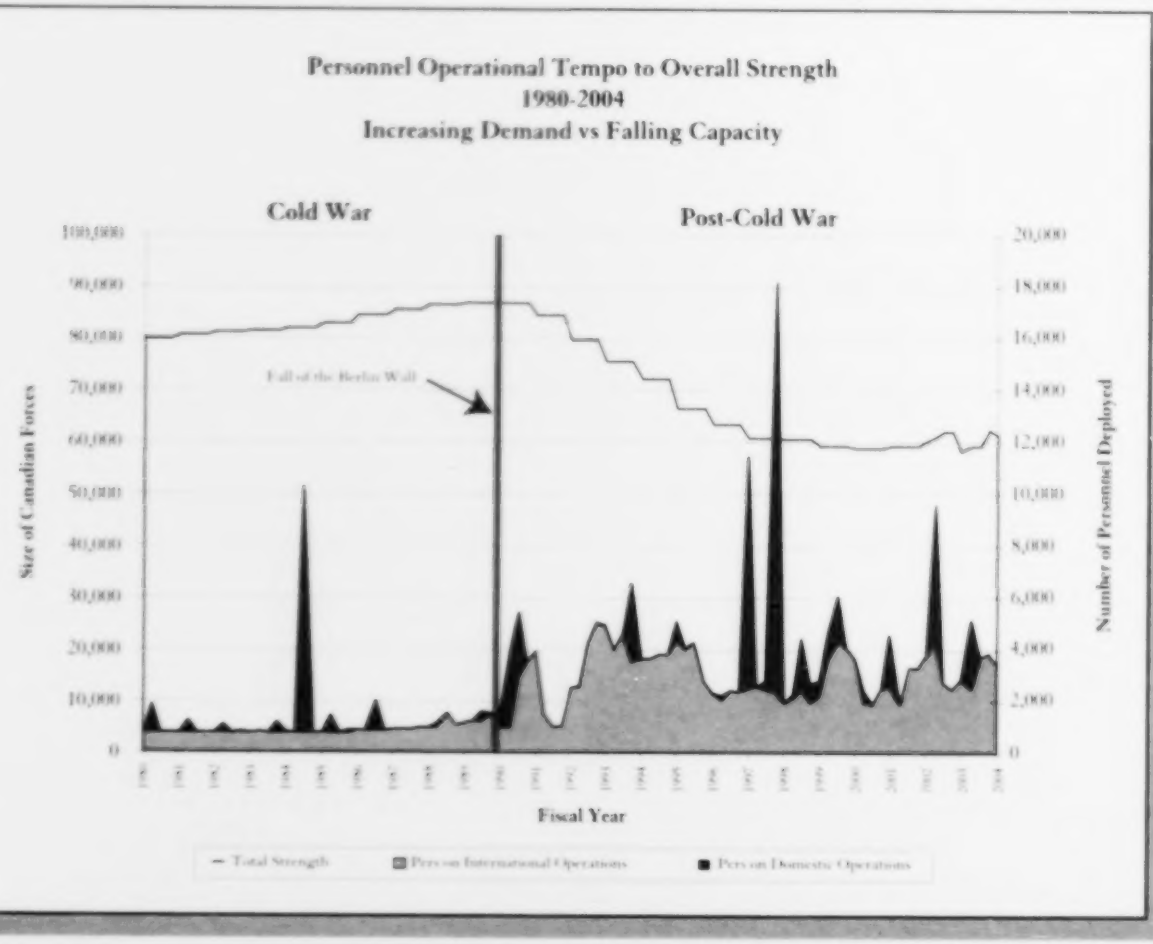
In devising this strategy, the Government has carefully examined the Canadian Forces' recent experience, both at home and overseas. Identifying the key operational trends that are likely to continue in the future is critical to determining the kind of military forces Canada will require to meet the security challenges of a new century.

OPERATIONAL TEMPO

The operational tempo of the Canadian Forces over the last decade has been demanding for our men and women in uniform. Since 1990, the number of

OPERATIONAL TEMPO

This term refers to the number and size of missions undertaken by a military force relative to its strength. It also takes into account the complexity and length of these operations. A high operational tempo, therefore, indicates a significant number of sizeable, ongoing deployments to multiple theatres. The graph below shows the increasing operational tempo of the Canadian Forces since 1990. As recently as May 2004, Canada ranked second among NATO nations in the percentage of personnel deployed on multinational operations and sixth in terms of total numbers.



operations in which our military has participated has tripled compared to the period between 1945 and 1989. The number of personnel deployed on foreign operations has frequently exceeded the sustainable ceiling of 4,000 set in the 1994 Defence White Paper. At the same time, it was not anticipated that the Canadian Forces would so often deploy simultaneously and for lengthy periods to so many theatres around the globe.

All this led to an over-stretch of our armed forces, particularly for many smaller, specialized occupations such as engineers and doctors. This, in turn, affected the military's ability to sustain operations and the quality of life of our men and women in uniform and their families. Indeed, the strain of our military's operational tempo has created a new generation of Canadian Forces veterans—those who have served in the many complex peace support operations of recent years. Recognition of the problems facing these new veterans—such as Post-Traumatic Stress Disorder—has led the Department and the Forces to work closely with Veterans Affairs Canada toward developing a modern version of the Veterans' Charter.

The challenges of adapting to the demands of the post-Cold War operational environment have not been unique to the Canadian Forces—other Western militaries experienced similar problems. The Government, with the recent budget, has recognized that the level of funding provided to the Canadian Forces during the past decade can no longer support the level of operational activity that we have come to expect, while also paving the way for transformation.

INTERNATIONAL OPERATIONS

The range of Canadian Forces' international missions in recent years has been striking. It has included high-profile operations such as the campaign against terrorism and the deployment of the Disaster Assistance Response Team (DART) to countries such as Sri Lanka that have been devastated by natural disasters. It has also covered operations that did not command the same public attention but were nonetheless important, from enforcing sanctions to carrying out conventional arms control inspections.

Joint Task Force 2, the Canadian Forces special operations and counter-terrorism unit.

Certain operational trends have emerged during this period. With a few exceptions, most of the Canadian Forces' major operations have borne no resemblance to the traditional peacekeeping model of lightly armed observers supervising a negotiated ceasefire. Missions are now far more complex and dangerous, with our troops frequently deployed to failed and failing states such as Haiti and Afghanistan where there is little if any peace to keep. As part of these operations, they have been confronted with new dangers, from rare diseases, to civil disorder, to clashes with irregular forces in urban areas.

Military experts have compared today's complex and chaotic operational environment to a "three-block war." This term speaks to the increasing overlap in the missions armed forces are being asked to carry out at any one time, and the resulting need for integrated operations. Our land forces could be engaged in combat operations against well-armed militia forces in one city block, stabilization operations in the next block, and humanitarian relief and reconstruction two blocks over. Transition from one type of operation to another often happens in the blink of an eye, with little time to react. At the same time, our naval forces in adjacent coastal areas might be supporting troops ashore while enforcing a maritime exclusion zone, and our air forces could be flying in supplies and humanitarian aid, while standing by to directly engage a determined opponent.

The Balkans and Afghanistan provided an initial glimpse of this environment, and the skills of highly professional forces have been required to carry out what have become increasingly integrated operations. The Canadian Forces have gained a well-deserved reputation in these types of missions, bringing to bear the full range of their military expertise.

While these complex peace support operations have become more common, so too have full-scale combat missions. For example, Canadian CF-18 aircraft played a significant role in the 1999 air campaign against the Federal Republic of Yugoslavia. And, during the deployment to Kandahar in 2002, our land and special operations forces were involved in numerous combat operations alongside allied forces, hunting down members of the Taliban and al-Qaeda in the Afghan mountains.

As part of the same campaign against terrorism, Canadian ships deployed to the Persian Gulf region, protecting and supporting other allied navies and hailing and boarding vessels of interest to prevent al-Qaeda and Taliban members from escaping the region by sea. Sea King helicopters, Airbus and Hercules transports, and Aurora long-range patrol aircraft also provided critical support to Canadian and coalition forces.

As this operational environment has evolved, the Canadian Forces have had to work more closely with their allied counterparts. They have made enormous strides in this direction. Today, our ships integrate seamlessly with U.S. Navy formations. As part of the air campaign in Kosovo, our aircrews worked hand-in-glove with those of other NATO forces. And in Afghanistan, our land and special operations forces proved their mettle with the best in the world. Interoperability—the ability of armed forces to work together effectively on operations—will remain an essential ingredient in future multinational operations.

The flexibility, competence and professionalism of the Canadian Forces have not been lost on Canada's allies. This explains why our military continues to be one of the first to be called upon to participate in international missions, and why Canadians are often asked to fill the most demanding command and staff positions. The Canadian Forces' ability to work in both of our official languages has also enhanced their reputation abroad. Their bilingual expertise enables them to operate equally effectively in countries of la Francophonie, such as Haiti, or in Commonwealth states such as Sierra Leone.

The challenges involved in rebuilding countries devastated by war or internal strife are enormous and cannot be handled by military forces alone. Instead, they demand the involvement of other government departments and non-governmental organizations. Canada's recent experience in Afghanistan points to the ongoing need for close collaboration between National Defence, Foreign Affairs and the Canadian International Development Agency in pursuit of common objectives. For peace and reconstruction

Ampara region, Sri Lanka—A member of the Disaster Assistance Response Team clears rubble at a school damaged by the tsunami of December 26, 2004.

Kananaskis County, Alta.—A gunner on guard at an Air Defence Anti-Tank System (ADATS) emplacement during the G8 summit of 2002.

efforts to take root, effective cooperation with local governments is also essential.

RECENT DOMESTIC OPERATIONS

While dealing with a high operational tempo overseas, the Canadian Forces have also had to contend with demands at home that have been heavier than at any time since the end of the Second World War. They have responded in impressive fashion, and reassured Canadians that they are ready to answer the call for help at a moment's notice.

During the past 10 years, the Canadian Forces have conducted thousands of sovereignty and search and rescue missions. They have assisted other government departments in deterring illegal fishing, countering drug smuggling, intercepting ships carrying illegal migrants and protecting our environment. In addition, the Forces have helped civilian authorities respond to natural disasters and other incidents, including floods, ice storms, forest fires, hurricanes, plane crashes and the Year 2000 transition. They also deployed more than 5,000 personnel, as well as air defence weapons, CF-18 fighters, Hercules transport aircraft and helicopters, in support of the 2002 G8 Summit in Kananaskis. Finally, as part of their North American Aerospace Defence Command (NORAD) commitment, Canadian Forces fighter aircraft have increased their patrols to ensure the safety of our skies following the attacks of September 11.

The Canadian Forces have played an important role in asserting Canadian sovereignty in the North. Today, their activities include the work of Northern Area Headquarters in Yellowknife, the operation of the signals facility at Alert, overflights by our long-range patrol and Twin Otter aircraft, and periodic exercises. The Canadian Rangers, part-time Reservists who provide a military presence in remote, isolated and coastal communities in the North, report unusual activities or sightings, and conduct surveillance or sovereignty patrols as required.

LOOKING TO THE FUTURE: A NEW VISION FOR THE CANADIAN FORCES

There will be no decline in the demand for the Canadian Forces overseas. The UN and NATO value well-trained and experienced armed forces, and Western nations, including Canada, have been frequently called upon to provide the modern, robust forces required for the kinds of operations that have taken place in Kosovo, Haiti and Afghanistan. Nor can we expect that the demands on the Canadian Forces at home will decrease. Indeed, given the changed context of domestic and continental security, the military may be asked to increase its support to other government departments and agencies to enhance the protection of Canadians, our territory, and our air and maritime approaches.

In this environment, Canada will continue to maintain modern, combat-capable maritime, land, air and special operations forces. Given their nationwide presence and specific skills, the Reserves will remain an essential part of our overall national military posture.

A NEW VISION FOR THE CANADIAN FORCES

The ability to respond to the challenge of failed and failing states will serve as a benchmark for the Canadian Forces. While this focus will not see the Forces replicate every function of the world's premier militaries, the task of restoring order to war zones will require Canada to maintain armed forces with substantial capabilities. These same capabilities will also enable the Canadian Forces to respond to other international contingencies, providing insurance against unexpected developments in an ever-changing world.

Kandahar, Afghanistan—Canadian soldiers take over a patrol area from Americans.

Making a difference means being able to work with others. The Canadian Forces will further improve their ability to operate effectively with the armed forces of our allies. Maintaining this high level of interoperability will strengthen the confidence that other countries have in us as a reliable partner, and enhance our credibility on the world stage. The Forces will also enhance their ability to work with government and non-governmental organizations at all levels, at home and abroad.

Our military will become more effective, relevant and responsive, and its profile and ability to provide leadership at home and abroad will be increased.

- The Forces will become more *effective* by better integrating maritime, land, air and special operations forces. The overall goal will be "focused effects": the ability to deploy the right mix of forces to the right place, at the right time, producing the right result.
- The Forces will become more *relevant*, both at home and abroad. They will adapt their capabilities and force structure to deal, in particular, with threats that arise from the kind of instability that we have seen abroad, especially in failed states.
- The Forces will become more *responsive* by enhancing their ability to act quickly in the event of crises, whether in Canada or around the world. They will arrive on the scene faster, make a rapid transition to operations once there, move more effectively within theatre, and sustain deployments, in some cases, for extended periods.

The key to this more effective, relevant and responsive force is the transformation process on which the Canadian Forces are now embarked.

IMPLEMENTING THE VISION: CANADIAN FORCES TRANSFORMATION

Transformation will require the Canadian Forces to:

- *adopt a fully integrated and unified approach to operations*, by:
  - *transforming their command structure*, which will include changing how they organize themselves for operations, thereby enhancing their ability to deploy at home and abroad. Modifications to domestic command and control will be especially significant. As the Forces begin to treat Canada as an integrated theatre of operations, they will establish Canada Command, a single operational command headquarters that will enable them to more effectively meet their fundamental responsibility to protect Canadians at home; and
  - *establishing fully integrated units* capable of a timely, focused and effective response to foreign or domestic threats to Canadian security. Maritime, land, air and special operations forces

will emphasize cooperation and teamwork at all levels to achieve a total effect greater than the sum of the individual parts;

- *evaluate their force structure on an ongoing basis* to ensure that capabilities remain relevant. The status quo is not an option. The Forces will maintain or modernize those capabilities that remain valid, acquire new ones and eliminate those no longer needed. This process will require clear priorities and the reallocation of budgets;

- *improve coordination with other government departments and interoperability with allied forces*, particularly the United States, through smart investments in evolving technology and doctrinal concepts, training opportunities, and exchange and liaison programs. The Forces will also build on strong relationships with their counterparts in other agencies and countries, their professional reputation and accumulated experience in multinational operations;

- *update their command, control, communications, computers, intelligence, surveillance, and reconnaissance capabilities* (C4ISR). The rapid acquisition and sharing of information will be critical to future operations. Commanders and subordinates at every level need to know what is happening before they can respond to incidents. The Forces will increase the quality and quantity of information and intelligence so that they can make the timely decisions essential for success;

- *place greater emphasis on experimentation* to develop doctrine and concepts to identify which capabilities are most suitable to implement the vision. The Forces will use this process, for example, to refine the development of their unmanned aerial vehicle capability; and

- *continue to invest in people*. For transformation to be successful, our military personnel must possess the skills and knowledge to function in complex environments where operations and technologies are changing at breakneck speed. Professional and highly competent people, available when required and in sufficient numbers, are the Forces' most valued resource. To this end, recruitment and retention will remain one of the Forces' top priorities.

Transforming the Canadian Forces: A Focus on Integrated Operations

These goals demand that the Canadian Forces move beyond traditional thinking. Consequently, the operational transformation of the Canadian Forces will focus on the establishment of new joint organizations and combat structures that can meet the Government's expectations for effectiveness, relevance and responsiveness.

Specifically, the Canadian Forces will have the ability to deploy three kinds of joint formations.

- A *Special Operations Group* will be established to respond to terrorism and threats to Canadians and Canadian interests around the world. This group will include Joint Task Force 2, our special operations and counterterrorism unit; a special operations aviation capability centred on helicopters; and supporting land and maritime forces. The Special Operations Group will be capable of operating as an independent unit or contributing to other joint force structures. Integrating our special operations forces in this manner will increase their impact in operations, as well as the range of options available to government

HMCS *Ville de Québec* replenishes from the German tanker FGS *Spessart*.

in the deployment of the Canadian Forces.

- A *Standing Contingency Task Force* will be established to respond rapidly to emerging crises. This high-readiness task force will be made up of existing, designated maritime, land, air and special operations elements, organized under a single integrated combat command structure. It will be ready to deploy with 10 days' notice, and provide an initial Canadian Forces presence to work with security partners to stabilize the situation or facilitate the deployment of larger, follow-on forces should circumstances warrant.

- Other *Mission-Specific Task Forces* will be deployed as required. These task forces, which will be drawn from forces maintained at different states of readiness and structured for longer deployments, will carry out combat and peace support operations. They will be made up of maritime, land, air and special operations elements, and could be deployed as follow-on forces to the Special Operations Group, the Standing Contingency Task Force, or as stand-alone contributions to other operations.

A member of the Joint Nuclear Biological and Chemical Defence Company on exercise.

Transformation Initiatives

The Canadian Forces—including their national assets (such as headquarters, surveillance, and command and control), as well as maritime, air, land and special operations forces—will proceed with specific measures to support the transformation concepts described above.

With respect to *national assets*, the Canadian Forces will:

- form a unified Canadian Forces national command structure and system that:
  - commands and directs integrated Canadian Forces operations at all levels, both domestically and internationally,
  - generates the required combination of maritime, air, land, and special operations forces to respond to domestic and international contingencies, and
  - includes a common information and intelligence network, along with common standards and procedures;
- expand and enhance their information and intelligence fusion capability to better assess large amounts of intelligence in support of military and government decision making; and
- establish a unified concepts, doctrine and experimentation unit that will rely on advanced simulation to develop new capabilities for the evolving operational environment.

With respect to *special operations capabilities*, the Canadian Forces will:

- enlarge Joint Task Force 2 to enhance its ability to carry out missions at home and abroad, either alone or as part of the Special Operations Group;
- expand the Joint Nuclear, Biological and Chemical Defence Company to better protect Canadians at home as well as Canadian Forces units deployed on domestic and international operations; and
- improve special operations training capabilities.

A NEW VISION FOR THE CANADIAN FORCES

Kabul, Afghanistan—A Sperwer unmanned aerial vehicle in flight.

With respect to *maritime capabilities*, the Canadian Forces will:

- enhance the ability of their ships to support the Special Operations Group, and carry out littoral operations as part of the Standing Contingency Task Force and Mission-Specific Task Forces;
- proceed with the acquisition of ships that will be able to:
  - pre-position or deploy the Standing Contingency Task Force,
  - support land operations,
  - provide a sea-based national or multinational command capability,
  - deploy tactical unmanned aerial vehicles, and
  - sustain naval task group operations worldwide;
- complete, in the near term, the process of bringing the Victoria-class submarines into service. This will provide the Canadian Forces with a flexible and highly capable platform to conduct a wide range of operations in our waters and overseas;
- modernize the combat systems and electronics of the Halifax-class frigates to maintain their ability to participate in Alliance and coalition operations;
- acquire weapon systems for surface ships to enable them to support and protect forces operating ashore; and
- begin to define the requirements for a new class of surface ship to replace the current destroyers and frigates over the longer term.

With respect to *aerospace capabilities*, the Canadian Forces will:

- complete the modernization of the CF-18 through the acquisition of a satellite-guided air-to-ground weapons capability to reflect the increased focus on close support to ground forces, while retaining its air-to-air capability at existing levels;
- complete the acquisition of new maritime helicopters;
- acquire medium- to heavy-lift helicopters, as announced in Budget 2005, to support land and special operations missions, including transporting large numbers of personnel and heavy equipment from forward deployed bases or from a maritime platform;
- replace the Buffalo and Hercules aircraft used for fixed-wing search and rescue;
- acquire, or ensure access to, the right mix of capabilities to meet the increasing requirements for domestic, global and in-theatre airlift;
- complete the modernization of the Aurora maritime patrol aircraft;
- complete the conversion of two Airbus aircraft into air-to-air refuellers;
- acquire unmanned aerial vehicles to support domestic and international operations; and
- pursue the use of satellites to support domestic and international operations.

With respect to *land capabilities*, the Canadian Forces will:

- increase the size of their Regular units as part of the expansion of the Forces by 5,000 people. By increasing the "tooth-to-tail ratio"—the number of people capable of being deployed on operations compared to those in administrative overhead—the land forces will be able to more effectively support the Special Operations Group, the Standing

Contingency Task Force, and Mission-Specific Task Forces;

- improve the communications, mobility, firepower and support capabilities of the light forces so they can better integrate with the Special Operations Group and more effectively contribute to the Standing Contingency Task Force and Mission-Specific Task Forces;
- increase the Reserves by 3,000 people. This will include:
    - completing Phase II of the Land Force Reserve Restructure Program (including the Medical and Communications Reserves), raising the authorized end-state to 18,500 personnel. This will improve the Canadian Forces' ability to respond to domestic contingencies and address specific capabilities required for overseas deployments;
- complete the acquisition and development of intelligence, surveillance and reconnaissance systems, and integrate these into other Canadian Forces and allied sensor systems; and
- continue to transform into a modern, combat-capable medium-weight force, based primarily on wheeled Light Armoured Vehicles, including the Mobile Gun System and the Multi-Mission Effects Vehicle (to replace the direct-fire role of the Leopard tank), a new platform to deliver indirect fire, and a new fleet of medium transport trucks.

Mobile Gun System. (Photo: General Dynamics Land Systems – Canada)

With respect to *disaster relief*, the Canadian Forces will:

- enhance the capabilities of the Disaster Assistance Response Team. Building on lessons learned over the past several years (including the most recent deployment to Sri Lanka), the Forces will examine ways to make the team more deployable, including by making it lighter and more modular, that is, capable of being deployed in different combinations of its component parts.

PROTECTING CANADA AND CANADIANS

In the unambiguous words of the 2004 National Security Policy, "there can be no greater role, no more important obligation for a government, than the protection and safety of its citizens." In a country as large, sparsely populated and geographically diverse as Canada, surrounded by three oceans, this has never been an easy task. Although new technologies have made monitoring and protecting our homeland easier, carrying out this fundamental responsibility remains a formidable challenge.

The previous section highlighted the many ways in which the Canadian Forces assisted the Government in protecting Canadians at home in the last decade—from conducting surveillance to assisting their fellow citizens in times of crisis. Beyond that, the Canadian Forces have stood ready to assist provinces and territories in maintaining or restoring law and order when it is beyond the power of civil authorities to do so. Although operations in Aid of the Civil Power have been infrequent (only four times in the past 35 years), the role of the military has been critical in every case.

A NEW DOMESTIC CONTEXT

In the new century, however, the Canadian Forces must also be prepared to support civil authorities in dealing with terrorism, a threat that is likely to persist well into the future. The Government's response to the attacks on the World Trade Center and the Pentagon has been unequivocal and determined. A series of measures set out in the 2001 Budget bolstered Canada's national security by $7.7 billion over five years. Some of these measures were directly related to National Defence, which received $1.2 billion in additional funding. For example, the Government:

- committed more resources to expand Joint Task Force 2;
- established the Joint Nuclear, Biological and Chemical Defence Company; and
- improved the Communications Security Establishment's ability to gather intelligence on possible threats to our security.

More recently, the Government has taken further steps to improve domestic security, including the creation of Public Safety and Emergency Preparedness Canada and by appointing a National Security Advisor to the Prime Minister. It has also developed a comprehensive and integrated strategy for addressing current and future threats to Canada under the National Security Policy. This policy identifies specific threats to Canadians, articulates our national security interests and provides a blueprint for action in numerous areas, including marine security and intelligence.

Notwithstanding these measures, we cannot—and will not—relax our efforts to combat terrorism. The public expects the Government to remain vigilant in protecting Canadians and defending our sovereignty and territory. It will be a challenge. New threats are wide ranging and complex, and it is impossible to predict with certainty the precise forms they will take.

One of the most critical security issues now facing the Government is its ability to conduct surveillance of our vast territory, airspace and maritime approaches, and to

THE NATIONAL SECURITY POLICY AND DEFENCE

The interdepartmental Marine Security Operations Centres being established in Halifax and Esquimalt will bring together civilian and military resources to detect, assess and respond to marine security threats. The maritime forces will also increase on-water patrols and aerial surveillance, and work even more closely with the United States in protecting and defending our coasts and territorial waters.

Canada's intelligence capacity is being enhanced through the creation of an Integrated Threat Assessment Centre at the Canadian Security Intelligence Service. The Centre, which will include National Defence personnel, will more efficiently gather, assess and disseminate intelligence. The Government is also expanding the intelligence-collection, threat assessment and crisis-response capabilities of the Communications Security Establishment, and is working with the United States to establish a North American cyber-threat early warning system.

respond to asymmetric threats. For instance, an attack using weapons of mass destruction on one of Canada's many ports of entry would not only threaten the safety of those who work or live in the vicinity, but also reverberate throughout North America. Similarly, although we no longer face the threat of Soviet bombers in Canadian airspace, terrorist groups may be seeking to acquire the means to strike using not only hijacked airliners, but also, possibly, crop dusters, drones, and even cruise missiles fired from container ships or other platforms off our coasts. The Government must improve how it gathers, tracks, analyzes, uses and shares information, particularly as it relates to the huge volume of air, land and sea activity within our areas of jurisdiction, and be better prepared to respond quickly and effectively to incidents. National Defence will play a critical role in these efforts.

The demands of sovereignty and security for the Government could become even more pressing as activity in the North continues to rise. The mining of diamonds, for example, is expanding the region's economy and spurring population growth. Air traffic over the high Arctic is increasing, and climate change could lead to more commercial vessel traffic in our northern waters. These developments will not result in the type of military threat to the North that we saw during the Cold War, but they could have long-term security implications. Although the primary responsibility for dealing with issues such as sovereignty and environmental protection, organized crime, and people and drug smuggling rests with other departments, the Canadian Forces will be affected in a number of ways. There will, for example, be a greater requirement for surveillance and control, as well as for search and rescue. Adversaries could be tempted to take advantage of new opportunities unless we are prepared to deal with asymmetric threats that are staged through the North.

THE CANADIAN FORCES AND PROTECTING CANADA: A NEW APPROACH

In the face of these challenges, the first priority of our military will be the defence of Canada. While the Canadian Forces will continue to serve Canadians in familiar roles, including search and rescue, disaster relief and support to other government departments such as Fisheries and Oceans and Environment Canada, they will also contribute to the Government's overall strategy to protect Canadians against the threat of terrorism. As part of this strategy, the Forces will:

- work more closely with civil authorities (at the federal, provincial and local levels) to prevent serious threats to Canada from materializing, countering these threats if prevention fails, and helping mitigate the consequences of an attack should one occur;
- increase their efforts to ensure the sovereignty and security of our territory, airspace and maritime approaches, including in the Arctic;
- improve the gathering, analyzing, integrating and use of information gained from a combination of maritime, land, air and space surveillance systems;
- dedicate specific resources—people, training and equipment—to enhance their ability to carry out domestic roles; and

Pangnirtung Fjord, Nunavut—The frigate HMCS *Montréal* during Exercise *NARWHAL*.

- expand their presence across the country while improving their ability to move people and equipment more rapidly to where they are needed.

To carry out these activities, the Canadian Forces will re-examine their entire approach to domestic operations. In the past, Canada has structured its military primarily for international operations, while the domestic role has been treated as a secondary consideration. At home, the military's response has been to assemble a temporary force drawn from existing structures designed for other purposes, using the resources immediately available to the local commander. Clearly, this approach will no longer suffice.

In improving their ability to respond to domestic requirements, the Forces will view Canada as a single operational area. In place of the current command structure, which is focused primarily on managing training and administration, the Canadian Forces will establish a single integrated structure that will be able to bring the best available military resources from across Canada to bear on a contingency, wherever it occurs, nationwide. The new structure will be linked to a smaller number of integrated regional headquarters. This approach will take advantage of the presence that the Forces maintain across Canada, as well as the general and specialized operational competence of our personnel, both Regular and Reserve.

The effects of this new approach—a new command structure, with the emphasis on being able to bring an integrated military response to a given area to maximum effect—will also be seen in the North. Through a combination of enhanced surveillance (from satellites, unmanned aerial vehicles and radars), a more visible military presence and other improved capabilities (including airlift and communications), the Canadian Forces will be better able to respond to northern contingencies, and the Government will be able to more strongly assert Canada's interest in this vital region of the country.

FUTURE TASKS OF THE CANADIAN FORCES

To support more effectively the Government's essential role in providing for the safety and security of Canadians, and in keeping with a fully integrated and unified approach to operations, the Canadian Forces will focus their efforts in the following areas.

With respect to *national assets*, the Canadian Forces will:

- establish a single national command structure (Canada Command) to respond to national contingencies; and
- enhance their relationships with civil authorities. This will include sharing information as well as developing and exercising plans, so that, in the event of a crisis, the Forces can make a timely, effective contribution to the Government's overriding objective to protect Canadians.

With respect to *special operations forces*, the Canadian Forces will:

- enhance the national counterterrorism response force (Joint Task Force 2) to deal with emergencies in different parts of the country;
- enhance the Joint Nuclear, Biological and Chemical Defence Company to support civilian first responders in reacting quickly to a major incident in Canada; and

Pangnirtung Fjord, Nunavut—Members of HMCS *Montréal*'s naval boarding party during an exercise.

- provide special operations expertise to the Special Operations Group, the Standing Contingency Task Force or other Mission-Specific Task Forces in domestic emergencies.

The *Maritime Forces* (Regular and Reserve) will:

- place much greater emphasis on protecting Canada;
- implement specific National Security Policy commitments by:
  - leading the coordination of the on-water response to a maritime threat or a developing crisis in our Exclusive Economic Zone and along our coasts,
  - helping develop a common maritime picture, including by expanding the number of High Frequency Surface Wave Radars on each coast,
  - leading the development of fully integrated interagency Marine Security Operations Centres,
  - cooperating closely with other government fleets and agencies involved in the surveillance of our ocean areas,
  - exploring cooperation with other government agencies in monitoring our internal waters, such as the St. Lawrence Seaway and the Great Lakes, and
  - strengthening their links with Canadian stakeholders and the appropriate U.S. departments and agencies to facilitate better maritime security cooperation;
- increase their support to other government departments in protecting endangered fish stocks, monitoring illegal drug and immigration activity, conducting environmental surveillance, and carrying out search and rescue operations;
- provide, when required, submarines in direct support of the Special Operations Group for operations within Canada's ocean regions;
- provide a naval task group of up to four combatant vessels on each coast, with embarked maritime helicopters and a national command component, to protect the sovereignty and security of our oceans and maritime areas of jurisdiction:
  - one task group designated for operations as the maritime contribution to the Standing Contingency Task Force, and the other available to deploy as part of a Mission-Specific Task Force;
- enhance their surveillance of and presence in Canadian areas of maritime jurisdiction, including the near-ice and ice-free waters of the Arctic; and
- sustain indefinitely, on each coast, a ready-duty ship, capable of responding to national contingency or search and rescue operations in our waters and maritime approaches.

Vancouver, B.C.—A CH-149 Cormorant helicopter hoists a Canadian Forces search and rescue technician from the deck of a Canadian Coast Guard ship.

The *Air Forces* (Regular and Reserve) will:

- place much greater emphasis on protecting Canada. As a result, the CF-18's primary mission will be the defence of Canada and North America. This will include maintaining CF-18 readiness in accordance with NORAD requirements;
- examine the acquisition of additional radars to provide better coverage of population centres and vital points;
- increase the surveillance and control of Canadian waters and the Arctic with modernized Aurora

long-range maritime patrol aircraft, unmanned aerial vehicles and satellites;

- enhance capabilities in the North by:
  - replacing the Twin Otter fleet with a more modern aircraft, and
  - considering the utility of basing search and rescue aircraft in the region;
- conduct search and rescue operations with the new Cormorant helicopter, as well as new fixed wing search and rescue aircraft;
- provide airlift anywhere in Canada for the deployment of the land and command elements of the Special Operations Group, the Standing Contingency Task Force, or one of the Mission-Specific Task Forces;
- provide a special operations aviation capability to the Special Operations Group for operations anywhere in Canada; and
- provide maritime and transport helicopters as the air contribution to the Standing Contingency Task Force or the Mission-Specific Task Forces.

Pangnirtung, Nunavut—Canadian Rangers guide infantry soldiers on patrol.

The *Land Forces* (Regular and Reserve) will:

- build on the mix of military and non-military skills resident in the Reserves (e.g., chemical, biological, radiological and nuclear response, information operations and civil-military cooperation), as well as their presence nationwide, to support civilian authorities in responding to domestic emergencies in Canada;
- support the Government's sovereignty and security objectives in the North by:
  - improving the ability of the Canadian Rangers to communicate with other components of the Canadian Forces and government agencies, and
  - increasing Regular Force sovereignty patrols in the region;
- provide forces to the Special Operations Group for domestic operations;
- provide forces to the Standing Contingency Task Force to respond to domestic emergencies; and
- provide immediate-response units to Mission-Specific Task Forces to respond to domestic crises.

In the area of *disaster relief*, the Canadian Forces will:

- provide an enhanced Disaster Assistance Response Team, or its component parts, for humanitarian assistance missions at home.

THE CANADA-U.S. DEFENCE RELATIONSHIP IN A CHANGING WORLD

The United States remains Canada's most important ally. The friendship between our two countries is unique, based on shared experiences and values and underpinned by a close economic interdependence. Our defence and security relationship is long-standing, well entrenched and as extensive as any in the world. Both Canada and the United States share the understanding, growing out of the 1940 Ogdensburg Declaration, that North America's security is indivisible.

Canada has benefited immensely from its defence partnership with the United States over the years. Our bilateral cooperation continues to provide us with a degree of security that we could never achieve on our own.

A NEW NORTH AMERICAN DEFENCE AND SECURITY CONTEXT

For more than 60 years, our defence relationship has evolved to meet new and emerging threats. It may now be entering a period of change like no other, as the security of North America has taken on a new dimension in the wake of the terrorist attacks.

For Canada, the United States' more assertive role on the world stage and growing sense of vulnerability at home have implications across the socio-economic, political, diplomatic and defence spectrum. Whether within a continental or global context, developments within the U.S. will profoundly affect Canada for years to come.

Indeed, Canada's security has become more closely linked than ever to that of its southern neighbour—and vice versa. Canada's geography is, from an American viewpoint, destined to regain the importance it lost after the end of the Cold War. Given our shared border and infrastructure and extensive bilateral trade, most of the new dangers to the United States are no less risks to Canada. For example, a serious terrorist incident occurring close to the Canada-U.S. border would undoubtedly threaten the physical safety of Canadians and Americans, not to mention the free flow of goods and people between our two countries on which our economy so greatly depends.

The United States, with its increased focus on homeland security, has already demonstrated that it is prepared to expend considerable energy and resources to protect its people and territory, and to defend its interests. This stands out clearly, for example, with the establishment of the Department of Homeland Security and Northern Command. The latter is specifically dedicated to the defence of U.S. territory and its approaches, and the coordination of military assistance to American civil authorities.

THE CANADIAN FORCES AND NORTH AMERICAN DEFENCE: A NEW APPROACH

It is clearly in our sovereign interest to continue doing our part in defending the continent with the United States. Our intent to do so was clearly reflected in the security and defence measures announced in recent

Indian Ocean—Canadian Frigate HMCS *Toronto* (foreground) and the United States' warship USS *Bulkeley* (background)

budgets, the signing of the Smart Border Declaration in 2001, the establishment of the Bi-National Planning Group in 2002, the publication of the National Security Policy (which calls for closer cooperation with the United States in protecting and defending our coasts and territorial waters) and the 2004 *Joint Statement on Common Security, Common Prosperity: A New Partnership in North America*.

These initiatives, while significant, are not enough. As part of our new, more sophisticated approach to our relationship with the United States, we will renew our commitment to continental defence, including through enhancing our domestic capabilities and establishing a single national command structure. The Government will also pursue further practical ways of strengthening our continental defence architecture and bilateral consultative mechanisms.

Enhanced North American Defence Cooperation

The centerpiece of our defence relationship with the United States remains the North American Aerospace Defence Command. Its importance was underscored on September 11, when it helped restore control of continental airspace within hours of the terrorist attacks. Since then, NORAD has confirmed its relevance by continuing to adapt to the new threat environment. It has increased its operational readiness and tempo and is now responding to threats from both inside *and* outside North America's airspace. Canada confirmed its commitment to the bi-national command in August 2004 by amending the NORAD Agreement so that its missile warning capabilities, which have been in place for 30 years, would be made available to U.S. commands responsible for missile defence.

NORAD's mandate is to respond to aerospace threats. It does not have the authority to counter maritime threats (such as a ship carrying a dirty bomb into New York or Halifax harbour) or to deal with the aftermath of a terrorist attack on North American soil. Our countries have made significant progress in enhancing defence cooperation to address these challenges, including through the Bi-National Planning Group. More needs to be done. Canada will examine with the United States a number of security and defence areas in which our two countries could work more closely together, including:

- preventing or mitigating the impact of potential maritime attacks by:
  - increasing bi-national maritime surveillance activities, and
  - enhancing the sharing of maritime intelligence, information and assessments to better advise and warn both governments;
- improving our ability to respond to maritime crises, on a case-by-case basis, with the formal approval of both governments; and
- developing military-to-military arrangements for the support of civilian authorities during crises and emergencies.

The Government will begin substantive discussions with the United States in all of these areas in the coming months, including as part of the upcoming negotiations to renew the NORAD Agreement, which is set to expire in 2006. Moving ahead on these issues is important, particularly in light of the January 2005 U.S. Presidential Directive calling for the development of a national strategy for maritime security. This will undoubtedly have implications for Canada.

THE BI-NATIONAL PLANNING GROUP

Following the tragic events of September 11, American and Canadian officials began discussing ways of cooperating more closely to ensure the safety and security of their citizens. These discussions led to the establishment of the Bi-National Planning Group (BPG) in December 2002. The BPG is co-located with NORAD in Colorado Springs and headed by a Canadian Lieutenant-General, who is also Deputy Commander of NORAD. Close to 60 military personnel work at the BPG, including about 30 Canadians. Its responsibilities include sharing information, developing contingency plans, supporting civilian agencies, and improving cooperation with respect to maritime threats as well as land incidents such as terrorist attacks or natural disasters. The BPG's initial two-year mandate has been extended until 2006.

NORTH AMERICAN AEROSPACE DEFENCE COMMAND

NORAD is a bi-national military organization established in 1958 by Canada and the United States to monitor and defend North American aerospace. Its headquarters are located in Colorado Springs. The Commander of NORAD is appointed by, and responsible to, both the Prime Minister of Canada and the President of the United States. By tradition, the Commander is an American and the Deputy Commander a Canadian. NORAD operates a network of ground-based radars, sensors and fighter jets to detect, intercept and, if necessary, engage aerospace threats to the continent. On September 11, NORAD played a vital part in helping ground civilian air traffic in North America and has since increased its role in protecting North American cities and critical infrastructure. Over 700 Canadian Forces personnel are assigned to NORAD, including in North Bay, Ontario.

As part of this new approach to continental defence, Canada will also examine greater cooperation with Mexico on security issues.

The Permanent Joint Board on Defence

The Permanent Joint Board on Defence was created in 1940 and constitutes the senior bilateral advisory body on continental security. The board meets semi-annually and is composed of national sections made up of diplomatic and military representatives. It has served both Canada and the United States well for over 60 years and continues to be relevant. The board's ability to provide useful policy advice to governments has been strengthened by reducing the size of its permanent membership, adding participants from key security partner agencies and focusing agendas on specific policy issues that can be discussed in depth. Canada will encourage the board to consider North American defence in the context of the new security environment, particularly the relationship between homeland defence, continental defence and international security, and to explore further ways of improving the body's effectiveness.

FUTURE TASKS OF THE CANADIAN FORCES

The Canadian Forces will enhance their role in defending the North American continent by:

- strengthening their ability to counter threats in Canada, especially in terms of monitoring and controlling activity in the air and maritime approaches to our territory;
- continuing to contribute Canadian aircraft and other assets to the NORAD mission;
- ensuring that maritime forces, both regular and reserve, cooperate even more closely with the U.S. Navy and Coast Guard;
- improving their ability to operate alongside American forces, including through more frequent combined training and exercises;
- exploring with the United States ways to enhance our bi-national defence cooperation, especially in the areas of maritime security and military support to civilian authorities; and
- continuing to participate in international operations overseas to address threats at their source.

CONTRIBUTING TO A SAFER AND MORE SECURE WORLD

Canada's military has a long and proud tradition of service overseas. Vimy, the Battles of Britain and the Atlantic, Ortona, Normandy, Kap'yong, Cyprus, the Persian Gulf, the Balkans, Afghanistan—the names have become synonymous with Canadian sacrifice and valour. Canadian soldiers, sailors and air personnel have deployed overseas to ensure that their fellow citizens at home remain safe and their way of life preserved. They have helped Canada make a difference internationally, and changed for the good the lives of countless people around the globe.

A NEW INTERNATIONAL SECURITY CONTEXT

These statements still ring true today, whether in Southwest Asia, Africa or the Middle East. The Government believes that our military has an important role to play internationally. The security of Canadians will continue to depend on our ability to address threats both in Canada and at their source overseas.

This is especially true with respect to failed and failing states. By helping stabilize these countries, we prevent threats from spreading further and deny terrorist cells the haven and support that sustain them. In turn, this helps reduce the prospect that terrorists will reach our shores and threaten Canadians directly. At the same time, Canadians are a compassionate people, and even when our own interests may not be directly at stake, we believe in helping those less fortunate than ourselves. This concern for others is one of the fundamental values that helps define our country.

Robust, combat-capable military forces are indispensable if Canada wishes to fulfill these roles. While diplomacy remains the preferred tool in the pursuit of international peace and security, our country must possess the hard military assets necessary to achieve our foreign policy goals. This includes using lethal force when necessary. In fact, as the Afghan experience has shown, military power, diplomacy and development are intimately linked and complement one another.

International Organizations

Multilateral cooperation is the foundation for a stable and peaceful international system. Our country has stood by this principle for more than five decades, and we have been at the forefront of efforts to establish and strengthen multinational institutions. Today, there is a compelling need for greater international security cooperation. The nature and complexity of the threats facing us, from failed states to terrorism, require a coordinated approach and a level of resources that could never be achieved by governments acting on their own.

The Canadian Forces will, therefore, maintain their contributions to international institutions such as the United Nations and the North Atlantic Treaty Organization. Membership in both of these organizations continues to serve Canadian interests and reflect our values. At the same time, consistent with international legal norms, when the will of the international community is clear, we will also consider participating in less formal coalitions of like-minded states, as we have seen in the international campaign against terrorism.

The United Nations

The Government believes that the UN continues to have an important role to play in peace support operations, particularly for the legitimacy that it confers on these missions. In recent years, the UN has taken several steps to improve its ability to undertake peace support operations quickly and effectively. The 2000 Brahimi Report on UN Peace Operations recommended that the world body put greater emphasis on rapid deployment, conflict prevention, peacebuilding strategies, and the role of civilians and police. Solid progress has been made in carrying out the Report's recommendations; Canada will continue to call for their full implementation.

Similarly, the Government has made clear that it intends to engage members of the United Nations in moving forward with the "Responsibility to Protect" initiative, as endorsed by the December 2004 UN Secretary-General High Level Panel Report. The objective will be to develop new rules to enable the international community to protect civilians from extreme harm when their own government is unwilling or unable to do so. National Defence will support the Government's efforts in this area.

The Government will continue to strongly support other aspects of the UN reform agenda, including the

proposals put forward by Secretary-General Kofi Annan in his March 2005 Report entitled *In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All*.

Finally, Canada will take a lead role in the Multinational Standby High Readiness Brigade for United Nations Operations (SHIRBRIG). The brigade, deployed for the first time in Ethiopia and Eritrea in 2000, will remain critical to the United Nations' ability to undertake peace support operations in the coming years. Canada held the SHIRBRIG presidency in 2003, and has command of the brigade until mid-2006.

Kabul, Afghanistan—A doctor at the Chardehi Poly Medical Clinic with a Canadian Forces sergeant.

The North Atlantic Treaty Organization

NATO is an essential collective defence structure and embodies the transatlantic link that continues to be critical to the security of our country. It remains a strong political institution where allies with shared values and interests can address issues that threaten regional and international stability. Over the past decade, the Alliance has moved steadily away from its Cold War roots to stay relevant in the emerging security environment. It has welcomed 10 new members from eastern and central Europe since 1999, and has also reached out to other partner countries in eastern Europe, central Asia and the Mediterranean. It has shown that it is a key regional organization with the will and capabilities to contribute in a concrete fashion to international security. NATO has played a leadership role in stabilization operations in the Balkans and undertook the first offensive operations in its history to halt ethnic cleansing in that region.

The Alliance is also front and centre in the fight against terrorism. In the immediate aftermath of September 11, NATO invoked the collective defence article of the Washington Treaty and dispatched airborne early-warning aircraft to help monitor U.S. airspace. Since then, at the urging of Germany and Canada, it has conducted operations outside of its traditional area of responsibility by taking command of the International Security Assistance Force in Afghanistan. We will continue to encourage NATO to make similar contributions to global security.

NATO is currently in the midst of an ambitious transformation process to ensure that it possesses the modern forces needed to operate in the future security environment. The Prague Capabilities Commitment is a key part of this process, and Alliance countries have pledged to improve their collective capabilities to defend against attacks involving weapons of mass destruction, maintain effective command and control structures, remain interoperable and combat-effective, and rapidly deploy and sustain forces. We fully support this initiative, and will meet our national commitments under it, which include helping to develop multinational solutions for strategic sea and air lift.

Another key aspect of Alliance transformation is the creation of the NATO Response Force, the goal of which is to provide the organization with a global power projection capability to manage crises and respond to threats. An initial force of approximately 8,000 troops was formed in 2003, which will serve as the prototype for the complete force of approximately 20,000 personnel, made up of sea, land and air components. The Government believes that the NATO Response Force is critical to the continued relevance of the Alliance. We are negotiating our specific commitments, which we anticipate will include a combination of sea, land and air elements, as well as specialized training facilities.

In the interim, Canada will maintain other specific commitments to the Alliance, including personnel serving in the Airborne Early Warning Force and

various allied headquarters. In addition, we will continue to encourage Alliance members and other countries to conduct training in Canada, including in Goose Bay and as part of the NATO Flying Training in Canada program.

Geilenkirchen, Germany—A member of the Logistics Wing of the Canadian contingent and an E-3A AWACS aircraft.

The European Union

Over the past 10 years, the European Union (EU) has made great strides in developing its own security and defence identity. Canada believes that the European Union can play an important role in enhancing international peace and security. The EU has already shown its willingness to assume new responsibilities by taking over the stabilization operations in Bosnia from NATO. Canada has contributed military personnel to this important mission.

We strongly support the further development of the European Security and Defence Policy as a means of building defence capabilities that complement—not duplicate—those of NATO. We will continue to work with the European Union to ensure Canada can further participate in its missions where NATO is not involved.

THE CANADIAN FORCES AND INTERNATIONAL SECURITY IN THE 21st CENTURY: A NEW APPROACH

The Government is committed to enhancing Canada's ability to contribute to international peace and security and, in particular, restore stability in failed and failing states. Achieving this objective in today's complex security environment will require, more than ever, a "whole of government" approach to international missions, bringing together military and civilian resources in a focused and coherent fashion.

As part of this strategy, and building on recent experience gained in Afghanistan and elsewhere, the Department of National Defence and the Canadian Forces will work more closely with other government departments and agencies, including Foreign Affairs and the Canadian International Development Agency, to further develop the integrated "3D" approach (defence, diplomacy and development) to complex conflict and post-conflict situations. This will include consulting and sharing information as required with the Stability and Reconstruction Task Force being established in Foreign Affairs.

Roles of the Canadian Forces

Failed states and the challenge of restoring stability

The Canadian Forces will continue to participate across the spectrum of international operations, with a focus on the complex and dangerous task of restoring order to failed and failing states. The ability of our military to carry out three-block war operations will be critical to the success of Canada's efforts to address the problems of these states. Our experience in the past has shown that democracy and economic development cannot take hold in these societies without the security and stability that only military forces can provide.

As the concept of the three-block war suggests, these operations have become more challenging. Our soldiers, sailors and air personnel must increasingly operate in environments where the lines between war and peace have blurred. These situations are volatile, and a humanitarian mission can swiftly turn into a combat

operation, particularly when warlords, criminal gangs and other irregular combatants remain part of the equation. They call for a wide variety of tools, from negotiation, compromise and cultural sensitivity to precision weapons. The aim is always to produce focused effects that put a premium, even in conflict situations, on the sanctity of human life. Consequently, the Canadian Forces will seek to maintain the right mix of military capability to ensure that they can carry out all potential aspects of a three-block war. They will remain, above all, combat-capable in order to deter aggression, defend themselves and civilian populations against conventional and asymmetric attacks, and fight and defeat opposing forces with the ultimate goal of restoring peace and stability. The Canadian Forces have shown themselves to excel in this area, which is one of the reasons why they are in such high demand overseas. They will improve even further.

Sending our men and women in uniform into these dangerous situations is one of the most difficult decisions of government. While demand for our military to participate in international operations will undoubtedly remain high, the Government will be selective and strategic when considering such deployments. As in the past, we will need to look at a variety of factors before reaching a final decision, including whether:

- the mission supports Canada's foreign policy objectives;
- the mandate is realistic, clear and enforceable;
- international political and financial support as well as other resources are sufficient to achieve the desired end;
- the proposed forces are adequate and appropriate for the mandate;
- an effective process of consultation between mission partners is in place;
- there is a clear exit strategy or desired end-state;
- there is a defined concept of operations, an effective command and control structure and clear rules of engagement; and
- the mission does not jeopardize other Canadian Forces commitments.

Military training assistance

In addition to making direct operational contributions overseas, the Canadian Forces will play a more active role in providing military training to foreign armed forces. Fostering the development of democratic and accountable militaries in nations emerging from conflict promotes stability, helps prevent new crises, and facilitates the withdrawal of international forces from areas of conflict. By "training the trainers," the Canadian Forces can also assist other countries in building their capacity to undertake peace support operations. This, in turn, increases the quantity and quality of troops available to the United Nations and other organizations, and lessens the operational burden on countries like Canada.

Our military's expertise in this area is widely recognized and sought after, as its role in helping train the Sierra Leonean and Afghan armed forces demonstrated. We will build on this success. For example, the Department of National Defence will provide more resources to its Military Training Assistance Program to carry out a wide range of activities around the world, with emphasis on Africa and the G8's Action Plan for Expanding Global Capability for Peace Support

Ampara region, Sri Lanka—An officer of the DART engineer section talking with a district official.

CONTRIBUTING TO A SAFER AND MORE SECURE WORLD

Operations. The Canadian Forces will focus their efforts on developing basic staff skills to help mid-level officers conduct peace support operations. Canada will also use the Canadian Forces' bilingual expertise to help Anglophone African militaries operate in French-speaking regions of the continent, and Francophone militaries to do the same in English-speaking regions. Finally, National Defence will promote security sector reform to encourage democratic values within armed forces.

These training activities will be broadened to include maritime, air, land and special operations forces. Maritime forces will offer their expertise in off-shore patrolling and interdiction operations. Land forces will provide peace support training. Our air forces will help foreign militaries develop better air support to their naval and land forces and improve air interdiction and transport operations. Finally, our special operations forces will provide training in counterterrorism operations. As the Canadian Forces carry out these activities, they will seek to gain access to special training environments, such as jungles or deserts in Latin America and Africa. They will also identify opportunities for potential staging bases in support of future missions.

Defence diplomacy and forward presence

Defence diplomacy will remain an important part of National Defence's efforts to contribute to international stability. Bilateral and multilateral contacts, including staff talks, ship and aircraft visits, and participation in exercises are important elements of Canada's foreign policy. They help Canada understand the security issues at stake in regions throughout the world while enhancing democracy and civilian control and accountability within other armed forces. The Canadian Forces will continue these activities, in cooperation with Foreign Affairs, in such regions as Africa, Latin America, the Caribbean and Asia Pacific.

Defence diplomacy can also assist in the conduct of Canadian Forces operations overseas. For example, the relationships Canada forged with some Middle Eastern countries after 2001 continue to help us in supporting our efforts in Afghanistan. Canada will develop this strategy further with selected countries, particularly in Asia. The Canadian Forces will also consider expanding their international "footprint"—for example, through the placement of additional military personnel in allied headquarters.

THE CANADIAN FORCES AND INTERNATIONAL OPERATIONS

The Canadian Forces must remain capable of participating in a wide range of operations overseas, particularly when dealing with the complex, fluid and dangerous environment of failed and failing states. These will include:

- **combat operations**, such as those conducted during the Kosovo air campaign and with the United States in Afghanistan;
- **complex peace support and stabilization missions**, such as those carried out with NATO in Bosnia and with the International Security Assistance Force in Afghanistan;
- **maritime interdiction operations**, such as those conducted in the Persian Gulf after the first Gulf War, and as part of the campaign against terrorism;
- **traditional peacekeeping and observer operations**, such as those carried out by the UN in the Middle East for many years, and, more recently in Ethiopia/Eritrea;
- **humanitarian assistance missions**, such as those conducted by the Disaster Assistance Response Team in Honduras, Turkey and, more recently, Sri Lanka; and
- **evacuation operations** to assist Canadians in countries threatened by imminent conflict and turmoil, as we have done in Haiti.

In the new security environment, the Canadian Forces could find themselves in situations where they are conducting several of these operations simultaneously in one theatre.

CONTRIBUTING TO A SAFER AND MORE SECURE WORLD

The Canadian Forces will participate in the Government's efforts to prevent the proliferation of weapons of mass destruction, including through the Proliferation Security Initiative. This global effort, initiated by the United States in 2003, is aimed at stopping shipments of weapons of mass destruction, as well as their delivery systems and related materials, between state and non-state actors of concern. It employs a variety of instruments, including intelligence sharing and maritime interdiction operations. Canada became a full-fledged member in 2004. The Canadian Forces will explore specific ways in which they can contribute to international operations conducted as part of this initiative. They will also continue to carry out conventional weapons inspections and verification measures.

FUTURE TASKS OF THE CANADIAN FORCES

To support Canada's role in contributing to international peace and stability, the Canadian Forces, with the addition of 5,000 Regular and 3,000 Reserve personnel, will be able to sustain the continuous deployment of up to 5,000 personnel around the globe.

Kabul, Afghanistan—A Canadian military police master corporal teaches Afghan police trainees how to apply handcuffs safely.

In terms of specific contributions to international operations, the Canadian Forces will be capable of performing the following tasks.

With respect to *national assets*, the Canadian Forces will be able to:

- sustain for up to six months the command element of the Standing Contingency Task Force, either land- or sea-based, capable of multinational lead-nation status in peace support operations; and
- sustain indefinitely the national command element of a Mission-Specific Task Force overseas. It will also be capable of multinational lead-nation status in peace support operations for more limited periods.

With respect to *special operations forces*, the Canadian Forces will be able to:

- sustain for up to six months the deployment overseas of the Special Operations Group;
- provide special operations elements to support the Standing Contingency Task Force or another Mission-Specific Task Force in order to enhance their covert surveillance and other capabilities;
- provide an enhanced Joint Task Force 2 to conduct operations such as the evacuation of Canadians and other non-combatants from areas of conflict; and
- provide an enhanced Joint Nuclear, Biological and Chemical Defence Company for overseas operations, including as part of NATO missions.

CONTRIBUTING TO A SAFER AND MORE SECURE WORLD

The *Maritime Forces* will be able to:

- sustain indefinitely the deployment overseas of two ships (one from each coast) with embarked maritime helicopters, or a submarine and a ship, for operations in direct support of the Special Operations Group or as forward elements of the Standing Contingency Task Force anywhere in the world;
- sustain for up to six months a task group of up to four combatant vessels with the capability for a national or multinational command component for operations abroad. This task group will be capable of precision fire and support to forces ashore and will be used as an integral element of the Standing Contingency Task Force or in support of other national objectives; and
- deploy a second task group for up to six months, either as a follow-on force to the Standing Contingency Task Force or as part of a separate Mission-Specific Task Force.

Halifax, Nova Scotia—Civilian employees prepare cargo to be loaded onto HMCS *Preserver*.

The *Air Forces* will be able to:

- provide assured airlift to support international operations;
- provide a globally deployable special operations aviation capability to the Special Operations Group;
- sustain indefinitely the deployment overseas of two embarked maritime patrol helicopters (one on each coast) and one Aurora maritime patrol aircraft as the forward element of the Standing Contingency Task Force anywhere in the world;
- provide for up to six months an Air Expeditionary Unit as an integral element of the Standing Contingency Task Force. This unit would be comprised of:
  - up to two Aurora maritime patrol aircraft to support land- and sea-based elements,
  - up to six maritime helicopters for deployment with the naval task group, and
  - up to six medium-to heavy-lift helicopters to support land operations;
- sustain indefinitely overseas an Air Expeditionary Unit as an integral element of a deployed Mission-Specific Task Force. This would consist of:
  - up to six medium-to heavy-lift helicopters to support land operations;
- deploy for up to six months to a prepared base in a secure location an Air Expeditionary Unit as an integral element of a Mission-Specific Task Force. This would consist of:
  - one Airbus configured for air-to-air refueling, and
  - six CF-18 aircraft for air-to-ground missions.

The *Land Forces* will be able to:

- provide light forces to support the Special Operations Group, capable of integrating with Joint Task Force 2 elements;
- provide the land component of the Standing Contingency Task Force, capable of embarking and operating from a maritime platform;
- sustain overseas for an indefinite period two land task forces, potentially in different theatres of operations, to form the land component of Mission-Specific Task Forces. While currently limited to approximately 700 personnel, these land task forces will increase to approximately 1,200 personnel. In addition, the land forces will be able to provide a smaller, third task force of approximately 1,000 personnel for a six-month period, either to reinforce a current operation or to mount a new short-term mission. Overall, the land forces will effectively double their capacity to undertake and sustain operations; and
- provide a brigade headquarters, capable of commanding a multinational formation for a year, as part of a larger Canadian international effort.

In the area of *humanitarian support and disaster relief*, the Canadian Forces will, among other things:

- provide an enhanced Disaster Assistance Response Team, or its component parts, for humanitarian assistance missions overseas.

Kandahar, Afghanistan—Canadian soldiers practising unarmed combat techniques.

CONCLUSION

The Canadian Forces are a vital national institution. Throughout Canada's history, in both war and peace, our men and women in uniform have made a difference—protecting our people and territory, defending our interests and values, and assisting others in need around the world. They have performed these missions while accepting without hesitation the principle of "unlimited liability" and all that entails. They have formed an important part of our national character, helping make us who we are as a people. Our identity, prestige and influence internationally have always been linked to the strength and viability of our military.

In today's security environment, where unpredictability has become the dominant theme, the Canadian Forces have a critical role to play, along with other government departments and agencies, in protecting Canadians. To fulfill this role, they must be effective, relevant and responsive, with the ability to address threats both at home and overseas—whether in the remote regions of our North or in failed states half a world away.

This document has set out a new vision for the Canadian Forces in the 21st century. It calls for a transformed military, with the right capabilities, the right equipment and technologies, and the right command and operational structures and leadership to perform effectively in demanding operations. It will be a fully integrated force, capable of bringing to bear all its resources to produce focused and precise results.

The success of Canada's military will ultimately depend, as it has in the past, on its people—their professionalism, their skill and their training. At home, they will need to be more vigilant and more innovative than ever in defending our citizens and territory against new and emerging threats, while continuing to perform such essential missions as search and rescue and disaster relief. They will rise to this challenge.

Overseas, recent experience in such places as Afghanistan, Bosnia and Haiti has taught us that our military personnel will be called upon to perform wide-ranging tasks, from delivering humanitarian assistance, to separating warring factions, to establishing the conditions—even in the midst of conflict—for the rule of law, democracy and prosperity to take root. To operate in these dangerous missions, the Forces must first be combat-capable. Only then will they be able to call on their other skills, including the ability to work with local populations. This ability, which inspires and encourages locals to take a direct stake in establishing their own security and stability, makes the Canadian Forces a valuable and much-in-demand commodity overseas.

In performing such roles, Canada's military will be defending our interests and promoting our values. It will also be reflecting and helping build our national character, just as it did in previous conflicts of a different nature. And just as our military did in the past, the Canadian Forces will strengthen our reputation as a country that is committed to finding enduring solutions to global problems.

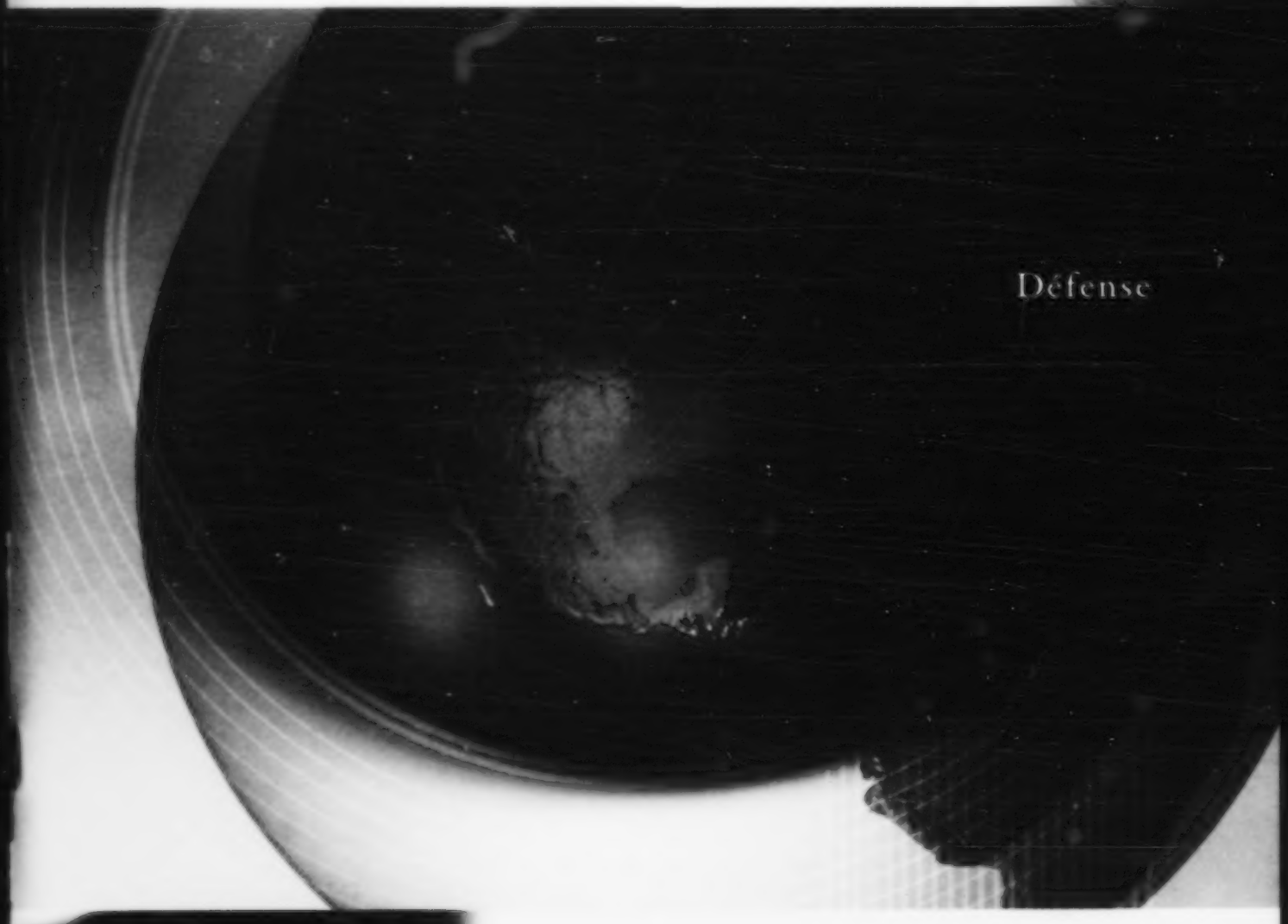
This defence policy is designed for Canada, for Canadians, and for the men and women of National Defence, both military and civilian. The Government has made major investments in the Canadian Forces, both in terms of people and equipment, to ensure that this policy can be implemented and that the institution can meet the threats of the coming century. By doing so, Canada will also enhance its credibility in the eyes of friends and allies who share the same principles and objectives in pursuit of a better world.

Our military has a long and proud tradition of excellence. This policy will allow the Canadian Forces to continue that tradition. Canadians, and their armed forces, deserve nothing less.

ÉNONCÉ DE POLITIQUE INTERNATIONALE DU CANADA

Fierté et influence : notre rôle dans le monde

DÉFENSE



Canada

MESSAGE DU MINISTRE

Au nom du gouvernement du Canada, j'ai le plaisir de vous présenter le volet sur la défense de l'Énoncé de politique internationale du Canada.

Le présent document représente un changement considérable. Il s'agit en effet du premier examen de la politique de défense du Canada en plus de dix ans. Il définit une nouvelle politique bien adaptée aux réalités du monde après la guerre froide et le 11 septembre. Il est aussi fondé sur la riche et vaste expérience opérationnelle acquise par les Forces canadiennes, que ce soit au Canada ou à l'étranger, notamment en Afghanistan, dans les Balkans et en Haïti.

La tragédie du 11 septembre 2001 a prouvé aux Canadiens que nous sommes exposés à la menace que pose le terrorisme ainsi qu'aux retombées de l'existence d'États en déroute ou défaillants. Par conséquent, cette politique fait de la défense du Canada notre priorité. Les Forces canadiennes seront réorganisées et rééquipées en vue d'accorder une importance accrue à ce mandat primordial.

La défense efficace du Canada et de l'Amérique du Nord a toujours nécessité une étroite collaboration avec les États-Unis. Les ententes de défense bilatérales déjà en place, notamment NORAD, nous serviront de fondement. Nous chercherons par ailleurs des moyens nouveaux et innovateurs de coopérer avec les États-Unis en matière de défense, de façon à mieux affronter les menaces auxquelles sont exposés les deux pays.

Le gouvernement reconnaît que les Forces canadiennes sont un instrument essentiel de la politique étrangère du Canada, surtout dans le monde instable d'aujourd'hui. Notre nouvelle politique de défense fournira aux Forces canadiennes les directives dont elles ont besoin pour aider le Canada à projeter ses valeurs particulières et son approche unique en matière de résolution de conflit à travers le monde.

Je me réjouis à la perspective des discussions que le présent document suscitera tant au Parlement qu'à l'échelle du pays. Je crois qu'elles indiqueront la meilleure voie à suivre pour les Forces canadiennes, l'une de nos plus importantes institutions nationales.

C'est un privilège que d'être ministre de la Défense nationale à un moment aussi stimulant. Le rôle important et central que jouent les Forces canadiennes dans le vaste programme du gouvernement du Canada est en ascension. Nous avons, au sein des Forces canadiennes, de nouveaux chefs très dynamiques qui ont des idées innovatrices issues de leur expérience opérationnelle récente. Nos soldats, marins et aviateurs figurent parmi les plus professionnels, les plus dévoués et les plus compétents du monde. Le gouvernement du Canada a pris un engagement financier ferme à l'égard des Forces canadiennes – un engagement inégalé au cours des deux dernières décennies. Et maintenant, ce nouvel énoncé de la politique de défense nous confère le cadre intellectuel requis pour guider et façonner les Forces canadiennes de manière à ce qu'elles puissent relever les défis que poseront la défense et la sécurité au XXI^e^ siècle.

Le ministre de la Défense nationale,

L'honorable Bill Graham

ÉNONCÉ DE POLITIQUE INTERNATIONALE DU CANADA

Fierté et influence : notre rôle dans le monde

DÉFENSE

L'Énoncé de politique internationale du Canada se trouve sur les sites Web suivants : www.international.gc.ca et www.forces.gc.ca.

Renseignements généraux
SMA(AP)
Ministère de la Défense nationale
101, promenade Colonel By
Ottawa (Ontario) K1A 0K2

Téléphone : (613) 996-0255
Télécopieur : (613) 992-4739
ATS : 1 800 467-9877
Courriel : information@forces.gc.ca

ISBN 0-662-68940-2
N° de catalogue D2-168/2005
IDDN A-JS-005-000/AG-001
SMA(AP) DMSC CS05-0023

© Sa Majesté la Reine du chef du Canada, 2005

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION 1

LES FORCES CANADIENNES DANS UN MONDE IMPRÉVISIBLE : ASSURER LA SÉCURITÉ AU PAYS ET À L'ÉTRANGER 1
EXPANSION DES FORCES 3
TRANSFORMATION 4
REGARD VERS L'AVENIR 4

LE CONTEXTE DE SÉCURITÉ INTERNATIONALE AU DÉBUT DU XXIe SIÈCLE 5

ÉTATS EN DÉROUTE OU DÉFAILLANTS 5
TERRORISME 6
ARMES DE DESTRUCTION MASSIVE 6
POINTS CHAUDS RÉGIONAUX 7
CONCLUSION 7

UNE NOUVELLE VISION POUR LES FORCES CANADIENNES 8

CADENCE OPÉRATIONNELLE 9
OPÉRATIONS INTERNATIONALES 9
RÉCENTES OPÉRATIONS SUR LA SCÈNE NATIONALE 11
REGARD VERS L'AVENIR : UNE NOUVELLE VISION POUR LES FORCES CANADIENNES 12
MISE EN ŒUVRE DE LA VISION : LA TRANSFORMATION DES FORCES CANADIENNES 13
Transformer les Forces canadiennes : l'accent mis sur l'intégration des opérations 14
Initiatives de transformation 15

PROTÉGER LE CANADA ET LES CANADIENS 18

UN NOUVEAU CONTEXTE NATIONAL 18
LES FORCES CANADIENNES ET LA PROTECTION DU CANADA : UNE APPROCHE NOUVELLE 19
FUTURES TÂCHES DES FORCES CANADIENNES 21

LES RELATIONS DE DÉFENSE CANADO-AMÉRICAINES DANS UN MONDE EN PERPÉTUEL CHANGEMENT 24

UN NOUVEAU CONTEXTE DE LA DÉFENSE ET DE LA SÉCURITÉ EN AMÉRIQUE DU NORD 24
LES FORCES CANADIENNES ET LA DÉFENSE DE L'AMÉRIQUE DU NORD : UNE NOUVELLE APPROCHE 24
Coopération accrue pour la défense de l'Amérique du Nord 25
Commission permanente mixte de défense 26
FUTURES TÂCHES DES FORCES CANADIENNES 26

CONTRIBUER À L'AVÈNEMENT D'UN MONDE PLUS SÛR 27

UN NOUVEAU CONTEXTE DE SÉCURITÉ INTERNATIONALE 27
Organisations internationales 27
Nations Unies 27
Organisation du Traité de l'Atlantique Nord 28
Union européenne 29
LES FORCES CANADIENNES ET LA SÉCURITÉ INTERNATIONALE AU XXIe SIÈCLE : UNE NOUVELLE APPROCHE 29

TABLE DES MATIÈRES

Rôles des Forces canadiennes 30

Les États en déroute et l'enjeu lié au rétablissement de la stabilité 30

Aide à l'instruction militaire 31

Diplomatie militaire et présence avancée 32

Contrôle des armements 33

FUTURES TÂCHES DES FORCES CANADIENNES 33

CONCLUSION **36**

INTRODUCTION

À l'aube du XXI[e] siècle, le Canada fait face à un éventail complexe de défis en matière de sécurité. Le monde demeure un endroit imprévisible et dangereux, où notre bien-être, nos intérêts et nos valeurs continuent d'être menacés. Les États en déroute ou défaillants parsèment le paysage international, engendrant désespoir et instabilité régionale, et servant de refuge à ceux qui souhaiteraient lancer des attaques directes contre nous. Le terrorisme mondial est devenu un adversaire mortel et, à certains égards, les Canadiens sont dorénavant individuellement plus menacés qu'ils ne l'ont été durant la guerre froide. La prolifération des armes de destruction massive parmi des acteurs étatiques et non étatiques laisse entrevoir la perspective de lourdes pertes civiles et militaires. En outre, des conflits intra-étatiques et interétatiques se poursuivent partout dans le monde. Ces développements touchent la population canadienne comme jamais auparavant.

Dans ce contexte dangereux, les Canadiens se sont tournés vers leur gouvernement pour trouver réconfort et protection. Et le gouvernement a répondu à cet appel. Au lendemain du 11 septembre 2001, il a annoncé des mesures de près de 8 milliards de dollars visant à renforcer la sécurité des citoyens. En avril 2004, il a publié sa première politique de sécurité nationale, qui décrit une vaste gamme de nouvelles initiatives dans des secteurs comme le renseignement, la planification et la gestion des opérations d'urgence, les crises relatives à la santé publique, et la sécurité des transports et de la frontière, afin de contrer les principales menaces pesant sur le Canada. Dans le budget de 2005, le gouvernement a investi dans les forces militaires du Canada la plus importante somme depuis plus de 20 ans, soit près de 13 milliards de dollars au total. Cette somme comprend une augmentation au financement de base ainsi que des ressources additionnelles substantielles pour les programmes d'immobilisations. Le gouvernement a maintenant publié l'Énoncé de politique internationale, qui établit les priorités et les grands principes régissant les relations du Canada à l'étranger, et qui stipule très clairement que la défense et la sécurité font partie intégrante de notre stratégie internationale.

LES FORCES CANADIENNES DANS UN MONDE IMPRÉVISIBLE : ASSURER LA SÉCURITÉ AU PAYS ET À L'ÉTRANGER

Dans la Politique de sécurité nationale comme dans le Survol de l'Énoncé de politique internationale, les Forces canadiennes sont désignées comme un élément crucial d'intervention en cas de menaces et d'autres urgences, au pays et à l'étranger. Les militaires canadiens connaissent bien ce rôle. Depuis des décennies, les Forces canadiennes accomplissent remarquablement leur mission au nom de tous les Canadiens, mais elles n'ont jamais été aussi occupées que durant la période de l'après-guerre froide. Ces dernières années, elles ont été déployées de par le monde, dans le cadre de missions complexes et risquées, qui ont mis à l'épreuve leurs compétences, leur entraînement et leur équipement. Au Canada, la situation n'a pas été moins exigeante. Pour servir le pays, certains militaires ont fait le sacrifice ultime et beaucoup d'autres ont été grièvement blessés.

Malgré les pressions exercées par des déploiements accrus, les Forces canadiennes demeurent efficaces et aptes à remplir leur devoir. Les militaires du pays sont reconnus pour leur expertise et leur professionnalisme par leurs concitoyens, ainsi que par les États amis et alliés, et ils jouent un rôle important et apprécié par les

Au large de l'île de Baffin – Traçage de l'itinéraire à bord du NCSM *Montréal*.

INTRODUCTION

Canadiens et d'autres personnes moins privilégiées des quatre coins du monde.

Le rôle que jouent les Forces canadiennes dans la protection des Canadiens, de leurs intérêts et de leurs valeurs, demeurera essentiel. Les militaires sont déjà très sollicités, sur la scène nationale et internationale, et ces exigences ne diminueront pas. Elles risquent plutôt d'augmenter. Le Canada doit posséder une force militaire qui soit bien adaptée au contexte de sécurité changeant et prête à répondre aux besoins futurs du pays. Les Forces canadiennes ont déjà entrepris un processus de transformation à long terme qui les oriente vers cette voie et, grâce aux récents investissements, elles pourront accomplir d'importants progrès en vue d'atteindre leurs buts.

Le présent document vise à guider les Forces canadiennes dans leurs activités et à aider la Défense nationale à élaborer un programme viable à long terme. La politique de défense repose sur les principes et les priorités établis dans la politique de sécurité nationale et dans le Survol de l'Énoncé de politique internationale. Les Forces canadiennes continueront de remplir trois grands rôles : protéger la population canadienne, défendre l'Amérique du Nord en collaboration avec les États-Unis et contribuer à la paix et à la sécurité internationales. Pour ce faire, nos forces armées doivent être efficaces, bien adaptées et promptes à réagir rapidement, afin de mener une vaste gamme d'opérations, y compris des missions de combat.

La présente politique met de l'avant un changement et l'adoption d'une vision audacieuse qui permettra aux Forces canadiennes d'intervenir compte tenu du climat mondial de plus en plus incertain. Le premier défi est de trouver le juste équilibre entre les rôles nationaux et les rôles internationaux des Forces canadiennes. Dans le contexte de sécurité actuel, où la démarcation entre ces rôles est plus floue que jamais, les Forces canadiennes doivent continuer de mener des opérations au pays et à l'étranger. Le gouvernement estime cependant qu'il faut accorder à la défense du Canada et de l'Amérique du Nord une importance accrue. Telle doit être la plus grande priorité des Forces canadiennes. En raison des menaces actuelles, il faut prêter davantage attention à la sécurité des citoyens au pays. C'est la responsabilité la plus fondamentale de tout gouvernement. En plus de renforcer la capacité des Forces canadiennes d'exercer leurs rôles nationaux de concert avec d'autres ministères et organismes gouvernementaux, le gouvernement continuera d'envisager des façons nouvelles et novatrices d'améliorer les relations avec les États-Unis pour défendre le continent nord-américain. Un partenariat solide entre le Canada et les États-Unis en matière de défense demeure indispensable à notre sécurité.

Le gouvernement reconnaît également l'importance de faire face aux menaces pour notre sécurité aussi loin des frontières que possible, où que ces menaces surgissent. En fait, la sécurité au Canada commence par la stabilité à l'étranger. Bien qu'il faille se montrer sélectif et stratégique lorsqu'il s'agit de déployer du personnel militaire à l'étranger, en mettant l'accent sur les zones où les intérêts au pays sont en jeu et où le pays peut apporter une contribution appréciable,

Kaboul (Afghanistan) – Un militaire affecté à un peloton antichar des Forces canadiennes s'arrête sur un monticule lors d'une patrouille.

les Forces canadiennes doivent maintenir un éventail de moyens pour collaborer avec les pays alliés lors de missions internationales.

C'est particulièrement le cas dans les États en déroute ou défaillants. Les Canadiens sont fiers du rôle que leurs militaires jouent dans la protection des personnes qui ne peuvent se protéger elles-mêmes, la distribution d'aide humanitaire à ceux qui en ont besoin et la reconstruction de collectivités et de sociétés dévastées. Les Forces canadiennes axeront leurs capacités d'expédition sur les opérations dans ces États et joueront notamment un rôle de premier plan lorsque le Canada sera en mesure de le faire et que cela sera dans son intérêt. Dans ces milieux exigeants et complexes, où les civils se mêlent aux forces amies, neutres et adverses, souvent en région urbaine, les militaires canadiens doivent être prêts à exécuter différentes missions simultanément – aide humanitaire, opérations de stabilisation et combat. Les Forces canadiennes, grâce à leurs capacités modernes et leurs compétences hautement spécialisées dans l'interaction avec les populations sur le terrain, peuvent faire une différence à cet égard. Le gouvernement s'est d'ailleurs engagé à consolider les Forces sur ce plan, dans le cadre d'une stratégie intégrée qui comporte des volets de diplomatie, de défense et de développement pour aider à reconstruire des États.

Base aéronavale de Sigonella (Italie) – Un pilote d'un CP-140 *Aurora* du 405e Escadron de patrouille maritime, basé à la 14e Escadre Greenwood (N.-É.)

En participant à ces opérations et à d'autres missions à l'étranger, et en mettant davantage l'accent sur l'entraînement des forces militaires étrangères, les Forces canadiennes rehausseront le statut du Canada en tant que membre responsable et actif de la communauté internationale, y compris d'institutions clés comme les Nations Unies (ONU) et l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN). Il faut absolument investir dans une force militaire robuste pour atteindre les objectifs de politique étrangère et améliorer la place du Canada sur l'échiquier mondial. C'est exactement ce qu'a fait le gouvernement dans le budget de 2005.

EXPANSION DES FORCES

Pour accroître la capacité des Forces canadiennes à remplir les rôles nationaux, continentaux et internationaux décrits ci-dessus, l'effectif de la Force régulière augmentera de 5 000 personnes et celui de la Réserve, de 3 000. Il s'agit là d'une entreprise d'envergure qui démontre l'engagement du gouvernement envers une force militaire plus nombreuse et toujours aussi efficace, et à l'égard des militaires qui risquent leur vie au nom de tous les Canadiens. Le personnel demeure le plus grand atout des Forces canadiennes. Il faut veiller à ce que les militaires et leur famille jouissent de la qualité de vie qu'ils méritent.

INTRODUCTION

Grâce à cette expansion, les Forces canadiennes auront une capacité accrue de participer à des opérations internationales difficiles n'importe où dans le monde, notamment dans les États en déroute ou défaillants. Les forces terrestres, par exemple, qui bénéficieront de la majeure partie de cette augmentation, vont réellement doubler leur capacité de mener des opérations outre-mer. Une fois l'expansion complétée, les Forces canadiennes pourront maintenir continuellement jusqu'à 5 000 militaires sur la scène internationale. Ces nouveaux membres de la Force régulière et de la Réserve aideront aussi les Forces canadiennes à mieux intervenir en cas de crise au Canada, comme lors de catastrophes naturelles ou d'attentats terroristes.

TRANSFORMATION

Parallèlement, les Forces canadiennes poursuivront leur transformation avec une énergie et une orientation renouvelées. Dans le cadre de ce processus, elles acquerront de nouvelles technologies et du nouvel équipement pour fonctionner efficacement dans le contexte exigeant de sécurité d'aujourd'hui, et ce aux côtés de forces alliées et d'autres organismes gouvernementaux et non gouvernementaux. Le gouvernement a fourni d'importantes nouvelles ressources qui, entre autres choses, permettront d'améliorer la capacité de déploiement des Forces canadiennes, leurs systèmes de surveillance et systèmes d'armes, de même que leur aptitude à diriger et à soutenir des opérations.

La transformation ne se limite toutefois pas à la modernisation des moyens technologiques et de l'équipement. Elle exige une modification en profondeur de la culture militaire, afin que les opérations soient menées de façon parfaitement intégrée et unifiée. Il faudra donc adopter de nouvelles structures de commandement et de fonctionnement, incluant la création d'un quartier général national de commandement opérationnel (Commandement Canada), et une nouvelle pensée en ce qui a trait aux concepts et à la doctrine. Nous devrons nous munir de capacités nouvelles et exploiter les ressources existantes de manières différentes et novatrices. Il sera de la plus haute importance de mettre en place les personnes qui possèdent les compétences voulues pour accomplir les missions. Ces personnes apporteront les idées et le leadership qui permettront aux Forces canadiennes de se positionner pour l'avenir.

REGARD VERS L'AVENIR

Le gouvernement a mis en place un programme de défense viable pour mettre en œuvre cette politique. Les nouveaux investissements serviront à appuyer l'expansion des Forces et à améliorer leur viabilité opérationnelle, par le biais de progrès dans des secteurs tels que l'instruction, les soins médicaux, l'infrastructure, ainsi que les stocks de pièces de rechange et l'entretien. Ils jetteront également les bases de mesures de transformation et de modernisation additionnelles. Au cours des mois à venir, la Défense nationale publiera un document qui fournira des précisions sur les capacités et la structure des Forces permettant de mettre en œuvre la stratégie énoncée ici.

La présente politique est celle qui convient le mieux aux Canadiens. Face aux indubitables menaces pour notre sécurité, elle établit des priorités claires pour les militaires du pays et leurs homologues civils, et met le cap sur l'établissement d'une organisation militaire dont l'efficacité et la souplesse seront accrues au cours des années à venir. Les Forces canadiennes protégeront les Canadiens chez eux, collaboreront étroitement avec les États-Unis à la défense du continent nord-américain et se déploieront partout dans le monde, aux côtés de pays amis et d'alliés, dans le cadre d'une démarche multilatérale pour résoudre les problèmes internationaux.

En élaborant cette politique, le gouvernement a tenu compte des préoccupations des Canadiens. Le présent document fait fond sur des consultations publiques antérieures, dont celles menées dans le cadre du Bilan de la Défense de 2002-2003, et tient compte des opinions exprimées par des intervenants et des comités parlementaires dans de nombreux rapports publiés au cours des dernières années. Le ministre de la Défense nationale a aussi rencontré des experts clés du secteur de la défense. Le gouvernement attend maintenant avec intérêt les points de vue des comités de la Chambre des communes et du Sénat sur la défense, et, bien entendu, de la population canadienne en général, sur les initiatives décrites dans les pages suivantes.

LE CONTEXTE DE SÉCURITÉ INTERNATIONALE AU DÉBUT DU XXIE SIÈCLE

Un peu plus de quinze ans se sont écoulés depuis la chute du mur de Berlin. La perspective d'un conflit mondial entre les grandes puissances demeure très faible, et plus aucune menace militaire de type soviétique ne pèse sur le territoire canadien.

Ces préoccupations se sont dissipées au cours des années 1990, mais elles ont fait place à de nouvelles menaces plus complexes, qui se sont avérées difficiles à contrer. Des États en déroute ou défaillants sont à la source de guerres civiles, de catastrophes humanitaires et d'instabilité régionale. Le terrorisme s'est révélé être une menace d'envergure mondiale. La communauté internationale s'efforce de réagir aux crises immédiates et d'élaborer des stratégies efficaces pour remédier aux problèmes de sécurité à long terme, notamment la prolifération des armes de destruction massive. Des tensions au Moyen-Orient, en Afrique et en Asie se prolongent, et de nombreux conflits semblent encore loin d'un règlement négocié et permanent.

Kaboul (Afghanistan) – Un soldat d'infanterie, de faction pendant la livraison de pupitres et de fournitures scolaires.

Les attentats contre New York et Washington en 2001 ont transformé le contexte de la sécurité internationale. Elles ont également accentué l'importance de la sécurité nationale et de la défense du continent que nous partageons avec les États-Unis.

Dans un monde de plus en plus interdépendant, les liens entre la sécurité internationale et la sécurité nationale se sont resserrés. Les événements qui surviennent à l'étranger peuvent affecter la sécurité des Canadiens à un niveau sans précédent. Les lignes de front d'aujourd'hui s'étendent des rues de Kaboul aux voies ferrées de Madrid, et jusqu'à nos propres villes canadiennes. Le gouvernement s'est engagé à réagir aux menaces éventuelles pour la sécurité des Canadiens avant qu'elles n'atteignent nos côtes.

En raison de la fluidité du contexte de la sécurité internationale, il est difficile de prévoir les menaces précises auxquelles nous pourrions faire face dans un délai aussi court que cinq ans. Pour concentrer ses efforts là où le Canada peut jouer un rôle utile, le gouvernement a décidé de mettre l'accent sur les États en déroute ou défaillants.

ÉTATS EN DÉROUTE OU DÉFAILLANTS

Que ce soit en Somalie, en Afghanistan, en Haïti ou au Soudan, les quinze dernières années ont mis le Canada face au concept des États en déroute ou défaillants et à leurs répercussions. L'incapacité des gouvernements de ces pays, et d'autres comme eux, à conserver le pouvoir politique, à assurer la sécurité et d'autres services essentiels, ainsi qu'à protéger les libertés civiles fondamentales a emprisonné des millions de civils vulnérables dans un cycle de misère, de pauvreté et de violence. Conjugué aux préoccupations environnementales, à la rareté des ressources, aux pandémies et à l'urbanisation, ce problème subsistera encore longtemps.

Les États en déroute ou défaillants présentent un double défi pour le Canada. Dans le premier cas, la souffrance qu'ils engendrent est un affront aux valeurs canadiennes. Les États en déroute font également naître des menaces pour la sécurité régionale et mondiale. Ils génèrent des mouvements de réfugiés qui compromettent la stabilité de leurs voisins et créent de nouveaux problèmes politiques pour leur région. Ce qui est plus inquiétant, c'est que l'impuissance de leurs

LE CONTEXTE DE SÉCURITÉ INTERNATIONALE AU DÉBUT DU XXIE SIÈCLE

structures de gouvernement en fait des terrains fertiles ou des refuges pour le terrorisme et le crime organisé.

TERRORISME

Les attentats du 11 septembre 2001 ont marqué le début d'une campagne mondiale contre les terroristes et ceux qui appuient leurs actes. Cet effort international fait appel à la participation de nombreux pays. Il comporte également plusieurs aspects et des dimensions politiques, militaires et économiques qui mettent à contribution les forces armées, les services de police et de renseignement, et les milieux financiers.

La campagne actuelle est axée sur al-Qaïda et les groupes aux vues similaires. Les Canadiens ont été témoins de la détermination et de la capacité de ce réseau et de ses affiliés à infliger des pertes civiles massives. Les attentats perpétrés depuis le 11 septembre – à Madrid, à Istanbul, à Bali, à Mombasa et ailleurs – prouvent que tous les États et toutes les sociétés, y compris le Canada, sont des cibles possibles.

La campagne internationale a affaibli al-Qaïda, endommagé sa structure organisationnelle et éliminé certains de ses membres clés. Les opérations de la coalition et de l'OTAN en Afghanistan ont privé le réseau de sa base la plus efficace, notamment ses installations d'instruction et ses laboratoires. L'exemple de l'Afghanistan peut servir d'avertissement à d'autres pays qui pourraient envisager d'offrir un refuge à des terroristes.

Mais nous n'avons pas assisté à la fin du terrorisme comme menace pour la paix et la sécurité internationales. La perturbation des activités des dirigeants d'al-Qaïda n'a pas éliminé toutes ses figures de proue, ses liens internationaux ou le soutien apporté à des insurgés locaux et à d'autres groupes de sympathisants. Par ailleurs, des réseaux terroristes connexes, qui conservent des moyens efficaces de transmettre leur message, continuent d'attirer de nouvelles recrues. Il y a encore des signes que des attaques d'envergure pourraient être lancées contre des pays et des intérêts occidentaux, et les scénarios dont on discute englobent le recours à des armes de destruction massive.

ARMES DE DESTRUCTION MASSIVE

La prolifération des armes chimiques, biologiques, radiologiques et nucléaires, ainsi que de leurs vecteurs, se poursuit. Un certain nombre d'États possèdent ou cherchent à acquérir de telles armes afin de se donner du prestige aux yeux de la communauté internationale, de dissuader des adversaires ou de renforcer leur position relative dans des conflits régionaux. Des groupes terroristes et des États dangereux ont tenté de se procurer ces armes en vue de neutraliser la supériorité militaire conventionnelle des pays développés et d'intimider les populations civiles. Leur quête de ce genre d'armes est facilitée par des États qui exploitent les dispositions de traités visant à promouvoir l'utilisation pacifique de la technologie et par des réseaux commerciaux illicites qui ont accès aux matières et au savoir-faire connexes.

Il y a eu certains progrès dans le secteur du contrôle des armements, notamment des accords historiques comme le Traité de 2002 sur la réduction des armes offensives stratégiques, qui réduira radicalement les forces nucléaires opérationnelles des États-Unis et de la Russie. La majeure partie de la communauté internationale appuie le régime actuel de non-prolifération, ancré dans des instruments traditionnels comme le Traité de 1968 sur la non-prolifération des armes nucléaires. Mentionnons également de nouvelles initiatives comme le Programme de partenariat mondial du G8, qui vise à empêcher la propagation de matières et d'expertise se rapportant aux armes de destruction massive et provenant de l'ex-Union soviétique, et l'Initiative de sécurité contre la prolifération, qui vise à intercepter le trafic des matières relatives à ces armes et de leurs vecteurs. Cela dit, le régime international de contrôle des armements reste menacé, car il n'a pas la faveur de toutes les nations et un certain nombre d'accords ne comportent aucun mécanisme ayant force exécutoire.

LE CONTEXTE DE SÉCURITÉ INTERNATIONALE AU DÉBUT DU XXI[E] SIÈCLE

POINTS CHAUDS RÉGIONAUX

Un certain nombre de « points chauds » de longue date persistent sur la scène mondiale. Même s'il est improbable que des guerres régionales d'envergure y éclatent à court terme, cette possibilité ne peut être écartée. La politique nucléaire de la corde raide menée par la Corée du Nord et les tensions continues entre Taïwan et la Chine restent lourdement préoccupantes dans la région de l'Asie-Pacifique. En dépit de récents développements positifs, l'affrontement entre l'Inde et le Pakistan n'est pas encore résolu. La situation au Moyen-Orient, qu'il s'agisse du conflit israélo-palestinien, de l'instabilité en Iraq ou des ambitions nucléaires de l'Iran, continue d'avoir une incidence marquée sur la sécurité internationale.

CONCLUSION

Le climat de sécurité mondial présente des défis complexes – qu'il s'agisse des États en déroute ou défaillants, du terrorisme international, de la prolifération des armes de destruction massive, ou de tensions régionales persistantes. En collaboration étroite avec ses amis et alliés, le Canada doit faire sa part pour relever ces défis. À cette fin, le gouvernement adoptera une stratégie intégrée faisant appel aux ressources en matière de diplomatie, de développement et de défense du Canada. Cela implique un rôle prédominant pour les Forces canadiennes.

UNE NOUVELLE VISION POUR LES FORCES CANADIENNES

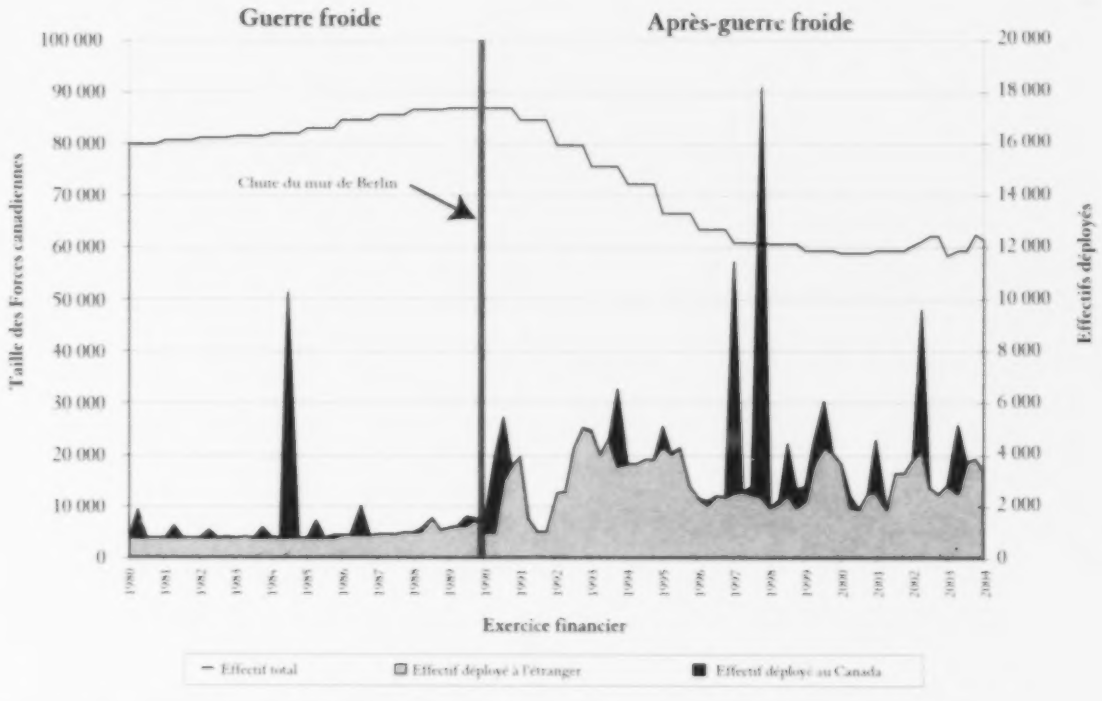
Pour être efficaces dans ce contexte de sécurité en évolution, les Forces canadiennes ont besoin d'une vision bien définie pour le futur. Au moyen du présent énoncé de politique et grâce aux investissements annoncés dans le budget de 2005, le gouvernement établit une voie à suivre qui guidera la transformation à long terme des forces armées du pays.

En élaborant cette stratégie, le gouvernement s'est longuement penché sur l'expérience récente des Forces canadiennes, en sol canadien comme à l'étranger. Cerner les grandes tendances opérationnelles qui se dessinent est essentiel si l'on veut déterminer le genre de forces dont le Canada doit se doter pour relever les défis que ce siècle présentera en matière de sécurité.

CADENCE OPÉRATIONNELLE

Cette expression désigne le nombre et la taille des missions qu'entreprend une force par rapport aux effectifs disponibles. Elle tient compte également de la complexité et de la durée de ces opérations. Une cadence opérationnelle élevée, par conséquent, témoigne d'un grand nombre de déploiements importants et soutenus sur des théâtres multiples. Le graphique ci-dessous illustre l'accroissement de la cadence opérationnelle des Forces canadiennes depuis 1990. En mai 2004, le Canada se classait au deuxième rang des pays de l'OTAN quant au pourcentage de militaires déployés dans le cadre de missions multinationales et au sixième rang pour ce qui est du nombre total de militaires.

Cadence opérationnelle du personnel par rapport aux effectifs globaux
1980 à 2004
Accroissement de la demande par rapport à la baisse de capacité



UNE NOUVELLE VISION POUR LES FORCES CANADIENNES

CADENCE OPÉRATIONNELLE

Au cours de la dernière décennie, la cadence opérationnelle des Forces canadiennes a été très exigeante pour ses effectifs. Depuis 1990, le nombre d'opérations auxquelles les Forces ont participé a triplé par rapport à la période de 1945 à 1989. Le nombre de militaires déployés à l'étranger a fréquemment dépassé le plafond soutenable de 4 000 personnes établi dans le Livre blanc sur la défense de 1994. On ne s'attendait pas non plus à ce que les Forces canadiennes soient si souvent appelées à se déployer simultanément et durant de longues périodes sur autant de théâtres différents à travers le monde.

Les Forces canadiennes se sont donc retrouvées débordées (ce fut particulièrement le cas de plusieurs petits groupes professionnels spécialisés, comme les ingénieurs et les médecins), ce qui a eu une incidence sur leur capacité de soutenir les opérations et sur la qualité de vie des militaires et de leur famille. En effet, la tension exercée par la cadence opérationnelle des Forces a créé une nouvelle génération d'anciens combattants, c'est-à-dire ceux qui ont servi dans le cadre des nombreuses opérations complexes de soutien de la paix des dernières années. La prise en compte des problèmes auxquels cette nouvelle génération d'anciens combattants fait face, comme le syndrome de stress post-traumatique, a amené le Ministère et les Forces à travailler en étroite collaboration avec Anciens Combattants Canada, en vue de développer une version actualisée de la Charte des anciens combattants.

Les défis engendrés par les exigences de l'environnement opérationnel de l'après-guerre froide ne se sont pas posés qu'aux Forces canadiennes. D'autres forces militaires occidentales ont fait face à des problèmes semblables. Le gouvernement a reconnu, dans le dernier budget, que les ressources financières fournies aux Forces canadiennes durant la dernière décennie ne peuvent plus soutenir le niveau opérationnel auquel on s'attend tout en pavant la voie à la transformation.

OPÉRATIONS INTERNATIONALES

La gamme des missions internationales auxquelles ont participé les Forces canadiennes a été particulièrement impressionnante ces dernières années. Il y a eu des opérations fortement médiatisées, comme la campagne antiterroriste et le déploiement de l'Équipe d'intervention en cas de catastrophe (DART) dans des pays dévastés par une catastrophe naturelle, comme le Sri Lanka. D'autres opérations n'ont pas retenu autant l'attention du public, mais se sont avérées tout aussi importantes, l'objectif visé ayant été de faire respecter des sanctions ou de procéder aux inspections dans le cadre du contrôle des armements conventionnels.

Certaines tendances se sont manifestées durant cette période. À quelques exceptions près, la plupart des missions des Forces canadiennes ne ressemblaient nullement au modèle traditionnel du maintien de la paix, où une force d'observateurs légèrement armés était envoyée pour superviser un cessez-le-feu négocié. Les missions sont aujourd'hui plus complexes et plus dangereuses, et les troupes sont souvent déployées dans des États en déroute ou défaillants, comme Haïti ou l'Afghanistan, où il n'y a pratiquement aucune paix à maintenir. Dans ce contexte, les militaires canadiens se heurtent aux nouveaux dangers que posent, entre autres, des maladies rares, le désordre civil et la rencontre en zone urbaine de combattants n'appartenant pas à des forces régulières.

La Force opérationnelle interarmées 2, unité des Forces canadiennes affectée aux opérations spéciales et à la lutte antiterroriste.

UNE NOUVELLE VISION POUR LES FORCES CANADIENNES

Région d'Ampara (Sri Lanka) – Des membres de l'Équipe d'intervention en cas de catastrophe nettoient les décombres d'une école endommagée par le tsunami du 26 décembre 2004.

Les experts militaires ont comparé l'environnement opérationnel complexe et chaotique d'aujourd'hui à une « guerre à trois volets ». Cette expression fait référence au chevauchement accru que l'on constate entre les diverses missions confiées aux effectifs militaires et à la nécessité qui en résulte de mener des opérations intégrées. Pendant que les forces terrestres sont occupées à combattre des miliciens fortement armés dans un quartier donné, d'autres soldats pourraient être engagés dans une opération de stabilisation à quelques rues de là, tandis qu'un troisième groupe s'affairerait à des secours humanitaires et à des travaux de reconstruction dans un pâté de maisons voisin. La transition d'un type d'opération à un autre se fait parfois en un clin d'œil, ce qui laisse peu de temps pour réagir. Simultanément, les forces navales en poste dans les eaux adjacentes pourraient avoir à soutenir les soldats à terre et à faire respecter une zone d'exclusion maritime, pendant que les forces aériennes verraient au transport de fournitures et de matériel humanitaire, tout en restant prêtes à engager le combat avec des opposants résolus.

Les Balkans et l'Afghanistan constituent des exemples de ce genre de situation. Il a fallu faire appel aux compétences de forces hautement professionnelles pour mener à bien des opérations de plus en plus intégrées. Les Forces canadiennes ont acquis à juste titre une renommée pour ce genre de missions qui met en valeur l'étendue de leur expertise militaire.

Si ces opérations de soutien de la paix complexes sont devenues plus courantes, il en est de même des missions de combat tous azimuts. Par exemple, les aéronefs canadiens CF-18 ont joué un rôle important durant la campagne aérienne menée en 1999 contre la République fédérale de Yougoslavie. Pendant le déploiement à Kandahar, en 2002, les forces terrestres et les forces d'opérations spéciales canadiennes ont pris part à de nombreuses opérations de combat aux côtés de forces alliées, pourchassant des membres des Taliban et d'al-Qaïda dans les régions montagneuses d'Afghanistan.

Dans le cadre de cette campagne contre le terrorisme, des navires canadiens ont été déployés dans la région du golfe Persique pour protéger et appuyer d'autres marines alliées, ainsi que pour héler et arraisonner des navires suspects, de façon à empêcher des membres des Taliban et d'al-Qaïda de s'enfuir par la mer. Les hélicoptères *Sea King*, les avions de transport *Airbus* et *Hercules* et les avions de patrouille à long rayon d'action *Aurora* ont également apporté un soutien précieux aux forces du Canada comme aux forces de la coalition.

Au fil de l'évolution de ce contexte opérationnel, les Forces canadiennes ont été appelées à resserrer leur collaboration avec leurs homologues des pays alliés. Elles ont d'ailleurs accompli de grands pas dans cette direction. Aujourd'hui, les navires canadiens s'intègrent aisément avec les formations navales des États-Unis. Dans le cadre de la campagne aérienne menée au Kosovo, les équipages aériens du pays ont collaboré étroitement avec ceux d'autres forces de l'OTAN. Et en Afghanistan, nos forces terrestres, comme nos forces d'opérations spéciales, ont fait leurs preuves aux côtés des meilleures troupes du monde. L'« interopérabilité », c'est-à-dire la capacité des forces armées de collaborer

efficacement dans le cadre d'opérations, restera un élément essentiel des futures opérations multinationales.

La souplesse, la compétence et le professionnalisme des Forces canadiennes ne sont pas passés inaperçus des alliés du Canada. Voilà qui explique pourquoi les militaires du pays demeurent parmi les premiers auxquels on fait appel lors de la mise sur pied de missions internationales, et pourquoi des Canadiens sont souvent appelés à exercer les fonctions de commandement et d'état-major les plus exigeantes. La capacité des Forces canadiennes à travailler dans les deux langues officielles a également contribué à forger leur excellente réputation à l'étranger. Leur expertise bilingue leur permet de fonctionner aussi efficacement dans des pays de la Francophonie, comme Haïti, que dans des pays du Commonwealth, comme la Sierra Leone.

La reconstruction de pays dévastés par la guerre ou par des troubles civils pose des défis de taille qui ne peuvent retomber exclusivement sur les forces militaires. Ces défis exigent la participation d'autres ministères et d'organismes non gouvernementaux. L'expérience récente du Canada en Afghanistan montre qu'il faut maintenir une étroite collaboration entre la Défense nationale, les Affaires étrangères et l'Agence canadienne de développement international afin d'atteindre des objectifs communs. Pour que les efforts de paix et de reconstruction se concrétisent, il est également essentiel d'entretenir des liens fructueux avec les gouvernements locaux.

RÉCENTES OPÉRATIONS SUR LA SCÈNE NATIONALE

Non seulement les Forces canadiennes doivent composer avec une forte cadence opérationnelle outre-mer, mais encore leur charge de travail en territoire canadien a été plus lourde qu'à toute autre époque depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Elles ont réagi de façon impressionnante et ainsi prouvé à la population canadienne qu'elles sont prêtes à lui prêter assistance au pied levé.

Au cours des dix dernières années, les Forces canadiennes ont accompli des milliers de missions de protection de la souveraineté ou de recherche et sauvetage. Elles ont aidé d'autres ministères à contrer la pêche illégale, à lutter contre le trafic des stupéfiants, à intercepter des navires transportant des migrants illégaux et à protéger l'environnement. Les Forces ont aussi aidé les autorités civiles à réagir à des catastrophes naturelles ou autres, comme des inondations, la tempête de verglas, des feux de forêt, des ouragans, des écrasements d'avion et le passage à l'an 2000. Elles ont également déployé dans le cadre du sommet du G8 à Kananaskis, en 2002, plus de 5 000 militaires, de même que des systèmes de défense antiaérienne, des chasseurs CF-18, des avions de transport *Hercules* et des hélicoptères. En outre, conformément à leur engagement envers le Commandement de la défense aérospatiale de l'Amérique du Nord (NORAD), les chasseurs des Forces canadiennes ont augmenté leurs patrouilles pour assurer la sécurité de l'espace aérien national à la suite des attentats du 11 septembre 2001.

Comté de Kananaskis (Alberta) – Un artilleur de faction devant un système d'arme antiaérien et antichar (ADATS) pendant le sommet du G8, en 2002.

Les Forces canadiennes ont fortement aidé à affirmer la souveraineté du Canada dans le Nord. Aujourd'hui, on

UNE NOUVELLE VISION POUR LES FORCES CANADIENNES

Kandahar (Afghanistan) – Un militaire canadien prend le relais des Américains dans un secteur de patrouille.

note le travail du Quartier général du Secteur du Nord à Yellowknife, l'exploitation du centre de transmissions à Alert, les vols de surveillance à l'aide des avions de patrouille à long rayon d'action et des appareils *Twin Otter* et des exercices périodiques. Les Rangers canadiens, des réservistes à temps partiel qui assurent une présence militaire dans les communautés éloignées et isolées ou le long des côtes du Nord canadien, signalent des activités ou des phénomènes inhabituels et effectuent, au besoin, des patrouilles de surveillance ou de protection de la souveraineté.

REGARD VERS L'AVENIR : UNE NOUVELLE VISION POUR LES FORCES CANADIENNES

La demande de participation des Forces canadiennes à l'étranger ne s'affaiblira pas. L'ONU et l'OTAN tiennent à des forces armées expérimentées et bien entraînées. Les pays occidentaux, dont le Canada, ont souvent été appelés à fournir les forces modernes et robustes nécessaires à des missions du type de celles que l'on a menées au Kosovo, en Haïti et en Afghanistan. On doit également s'attendre que les Forces canadiennes demeureront encore fortement sollicitées au pays. En effet, compte tenu de l'évolution de la sécurité sur la scène nationale et continentale, les militaires pourraient être appelés à soutenir davantage d'autres ministères et organismes gouvernementaux pour mieux protéger la population canadienne, le territoire national, ainsi que les abords aériens et maritimes au pays.

Dans ce contexte, le Canada maintiendra des forces maritimes, terrestres et aériennes, ainsi que des forces d'opérations spéciales modernes et aptes au combat. Par sa présence pancanadienne et ses compétences particulières, la Réserve demeurera une composante essentielle de la stratégie militaire nationale.

La capacité de réagir aux défis que posent les États en déroute ou défaillants servira de point de repère aux Forces canadiennes. Cet objectif n'exige pas que les Forces reproduisent chaque fonction des grandes armées du monde, mais la tâche consistant à rétablir l'ordre dans des zones de conflit obligera le Canada à maintenir des forces armées dotées de capacités substantielles. Ces ressources vont également permettre aux Forces canadiennes de réagir à d'autres situations internationales, fournissant une assurance face aux imprévus dans un monde en perpétuel changement.

Jouer un rôle utile implique que l'on sache collaborer avec autrui. Les Forces canadiennes augmenteront encore leur capacité d'interagir efficacement avec les forces armées des pays alliés. Maintenir cette étroite interopérabilité rehaussera la confiance d'autres pays envers l'aptitude du Canada à leur servir de partenaire fiable et donnera au Canada plus de crédibilité sur l'échiquier mondial. Les Forces seront également mieux outillées pour travailler avec les gouvernements et les organisations non gouvernementales à tous les niveaux, au Canada comme à l'étranger.

Les militaires canadiens augmenteront leur efficacité, leur faculté d'adaptation et leur souplesse, de même que leur profil et leur capacité de diriger, au pays comme à l'étranger.

- Les Forces canadiennes rehausseront leur *efficacité* grâce à une meilleure intégration des capacités de leurs forces maritimes, terrestres, aériennes et d'opérations spéciales. L'objectif sera d'avoir un « impact ciblé », c'est-à-dire déployer au moment propice et à l'endroit voulu les combinaisons

d'effectifs requises, de manière à obtenir les résultats souhaités.

- Les Forces renforceront leur *faculté d'adaptation* au Canada et à l'étranger. Elles adapteront leurs capacités et leur structure de manière à affronter en particulier les menaces découlant de l'instabilité qui a régné à l'étranger, surtout dans les États en déroute.

- Les Forces augmenteront leur *souplesse* en rehaussant leur aptitude à agir promptement en cas de crise, que cela survienne au Canada ou ailleurs dans le monde. Les militaires arriveront sur le théâtre plus rapidement, feront sans tarder la transition vers les opérations une fois sur les lieux, se déplaceront plus aisément dans le théâtre d'opérations et, dans certains cas, pourront soutenir leurs déploiements pendant des périodes prolongées.

Le NCSM *Ville de Québec* fait le plein à même le pétrolier allemand FGS *Spessart*.

Cette force plus efficace, plus souple et mieux adaptée aux réalités sera le fruit de la transformation dans laquelle les Forces canadiennes se sont engagées.

MISE EN ŒUVRE DE LA VISION : LA TRANSFORMATION DES FORCES CANADIENNES

La transformation obligera les Forces canadiennes à prendre les mesures qui suivent :

- *adopter une approche intégrée et unifiée quant aux opérations, c'est-à-dire :*

  - *transformer leur structure de commandement,* notamment modifier l'organisation des missions de façon à rehausser leur capacité de déploiement au Canada et à l'étranger. Les changements apportés aux mécanismes de commandement et de contrôle sur la scène nationale seront particulièrement importants. Les Forces commenceront à considérer le Canada comme un théâtre d'opérations unique et intégré et mettront sur pied Commandement Canada, un quartier général de commandement opérationnel unifié qui leur permettra de remplir plus efficacement leur responsabilité essentielle de protéger les Canadiens au pays;
  - *établir des unités intégrées,* aptes à réagir de manière opportune, ciblée et efficace aux menaces étrangères ou intérieures qui se poseront à la sécurité du Canada. On accentuera la collaboration et le travail d'équipe à tous les échelons entre les forces maritimes, terrestres, aériennes et spéciales, de façon à ce que l'effet d'ensemble surpasse celui des différentes parties;

- *évaluer de façon continue la structure des forces militaires* pour faire en sorte que leurs capacités demeurent optimales. Le statu quo n'est pas une option. Les Forces canadiennes s'emploieront à conserver ou à moderniser les capacités encore utiles, à en acquérir de nouvelles et à éliminer celles dont elles n'ont plus besoin. Par conséquent, il faudra établir des priorités claires et réaffecter des fonds;

- *améliorer la coordination avec d'autres ministères et l'interopérabilité avec les forces alliées,* particulièrement les États-Unis, en investissant judicieusement dans la technologie émergente et les concepts doctrinaux, en exploitant les possibilités d'instruction et en profitant des programmes d'échange et de liaison. Les membres des Forces sauront également tirer profit de leurs étroites relations avec leurs homologues d'autres organismes et de pays étrangers, ainsi que de leur

UNE NOUVELLE VISION POUR LES FORCES CANADIENNES

Un membre de la Compagnie interarmées de défense nucléaire, biologique et chimique en plein exercice.

renommée professionnelle et de l'expérience acquise lors d'opérations multinationales;

- *actualiser leurs capacités de commandement, de contrôle, de communications, d'informatique, de renseignement, de surveillance et de reconnaissance* (C4ISR). L'obtention et l'échange rapides d'information seront indispensables aux opérations de l'avenir. Il est essentiel que les commandants autant que les subordonnés disposent d'une vue d'ensemble complète de la situation avant de réagir aux incidents. Les Forces canadiennes veilleront à rehausser la qualité et l'ampleur de l'information et du renseignement mis à leur disposition, afin de prendre les décisions judicieuses indispensables à la réussite;

- *mettre davantage l'accent sur l'expérimentation* afin d'élaborer une doctrine et des concepts permettant de déterminer les capacités qui conviennent le mieux à la réalisation de la vision. Les Forces se fonderont sur ce processus, par exemple, pour préciser les performances attendues des engins télépilotés;

- *continuer d'investir dans les effectifs*. Pour que la transformation soit un succès, les militaires doivent détenir les aptitudes et les connaissances requises pour servir dans des milieux complexes, où les opérations et les technologies évoluent à la vitesse de l'éclair. Des professionnels hautement compétents, accessibles au moment voulu et en nombre suffisant, forment la plus précieuse ressource des Forces canadiennes. À cette fin, le recrutement et le maintien en poste demeureront de grandes priorités pour les Forces.

Transformer les Forces canadiennes : l'accent mis sur l'intégration des opérations

Ces objectifs obligent les Forces canadiennes à explorer de nouvelles avenues. Par conséquent, la transformation opérationnelle des Forces canadiennes misera sur l'établissement de nouvelles organisations interarmées et structures de combat aptes à répondre aux attentes du gouvernement en matière d'efficacité, de faculté d'adaptation et de souplesse.

Plus précisément, les Forces canadiennes auront la capacité de déployer trois types de formations interarmées.

- On établira un *Groupe d'opérations spéciales* permettant de réagir aux actes terroristes et aux menaces qui toucheront la population et les intérêts du Canada à l'échelle mondiale. Ce groupe réunira la Force opérationnelle interarmées 2, l'unité d'opérations spéciales et de lutte contre le terrorisme, une capacité aérienne d'opérations spéciales fondée principalement sur le recours à des hélicoptères, ainsi que des forces terrestres et maritimes d'appui. Le Groupe d'opérations spéciales pourra servir d'unité autonome ou s'allier à d'autres forces interarmées. Cette intégration des forces spéciales en augmentera l'impact en milieu opérationnel, de même qu'elle élargira la gamme des choix qui s'offrent au gouvernement quant au déploiement des Forces canadiennes.

- On établira une *Force opérationnelle permanente de contingence* qui pourra intervenir rapidement en cas de crise imminente. Cette force opérationnelle à haut niveau de préparation sera constituée

d'éléments existants, choisis parmi les forces maritimes, terrestres, aériennes et d'opérations spéciales, et elle relèvera d'une structure unique et intégrée de commandement de combat. Elle sera prête à se déployer dans un délai de 10 jours et permettra aux Forces canadiennes d'être présentes sur le terrain à l'étape initiale pour collaborer avec ses partenaires de la sécurité à la stabilisation d'une situation ou pour mettre en place des forces de suivi plus nombreuses si les circonstances l'exigent.

- On veillera à déployer d'autres *forces opérationnelles de mission* s'il y a lieu. Constituées d'effectifs maintenus à différents stades de disponibilité opérationnelle et structurées de manière à soutenir des déploiements prolongés, ces forces seront chargées d'opérations de combat et de missions de paix. On y trouvera des éléments maritimes, terrestres, aériens et de forces d'opérations spéciales, et ceux-ci pourraient être déployés en tant que forces de deuxième échelon du Groupe d'opérations spéciales ou de la Force opérationnelle permanente de contingence, ou pourraient être envoyés comme forces autonomes participant à d'autres opérations.

Initiatives de transformation

Les Forces canadiennes – y compris leurs ressources nationales (quartiers généraux, capacités de surveillance et structure de commandement et de contrôle, par exemple) ainsi que les forces maritimes, aériennes, terrestres et d'opérations spéciales – prendront des mesures précises pour mettre en œuvre les principes de transformation susmentionnés.

En ce qui concerne les *ressources nationales*, les Forces canadiennes devront :

- former une structure et un système unifiés de commandement national des Forces canadiennes aptes à :
  - commander et diriger des opérations intégrées des Forces canadiennes à tous les niveaux, à l'échelle nationale et internationale;
  - réunir les forces maritimes, aériennes, terrestres et d'opérations spéciales qui permettront de réagir aux imprévus sur la scène nationale et internationale;
  - intégrer un réseau commun d'information et de renseignement, ainsi que des normes et des procédures unifiées;
- accroître et améliorer leur capacité de fusionner l'information et le renseignement, afin de mieux évaluer de grandes quantités de données à l'appui des décisions de l'état-major et du gouvernement;
- établir une unité chargée des concepts, de la doctrine et de l'expérimentation, qui utilisera des méthodes avancées de simulation pour élaborer de nouvelles capacités destinées au milieu opérationnel en évolution.

En ce qui concerne les *capacités d'opérations spéciales*, les Forces canadiennes devront :

- augmenter la taille de la Force opérationnelle interarmées 2 afin de renforcer sa capacité à accomplir des missions au pays et à l'étranger, seule ou en tant que partie intégrante du Groupe d'opérations spéciales;
- augmenter l'effectif de la Compagnie interarmées de défense nucléaire, biologique et chimique pour mieux protéger la population en sol canadien ainsi que les unités des Forces canadiennes affectées à des opérations nationales et internationales;
- rehausser les capacités d'entraînement aux opérations spéciales.

Kaboul (Afghanistan) – Un engin télépiloté *Sperwer* en vol.

UNE NOUVELLE VISION POUR LES FORCES CANADIENNES

En ce qui concerne les *capacités maritimes*, les Forces canadiennes devront :

- accroître la capacité de leurs navires à appuyer le Groupe d'opérations spéciales, et mener des opérations côtières en tant qu'éléments de la Force opérationnelle permanente de contingence et de forces opérationnelles de mission;
- faire l'acquisition de navires qui seront en mesure de :
  - positionner ou déployer la Force opérationnelle permanente de contingence;
  - soutenir des opérations terrestres;
  - fournir une capacité de commandement nationale ou multinationale en mer;
  - déployer des engins tactiques télépilotés;
  - soutenir les activités de groupes opérationnels navals à travers le monde;
- compléter, à court terme, la mise en service des sous-marins de classe *Victoria*, ce qui fournira aux Forces canadiennes une plate-forme flexible et hautement efficace pour mener une vaste gamme d'opérations dans nos eaux territoriales et à l'étranger;
- moderniser les systèmes de combat et les dispositifs électroniques des frégates de la classe *Halifax* pour conserver leur capacité à participer à des opérations de l'Alliance et de coalition;
- acquérir des systèmes d'armes afin que les bâtiments de surface puissent appuyer et protéger les troupes au sol;
- commencer à définir les exigences d'une nouvelle classe de navires de surface qui remplacera à long terme les destroyers et les frégates utilisés actuellement.

Système de canon mobile. (Photo : General Dynamics Land Systems – Canada)

En ce qui concerne les capacités aérospatiales, les Forces canadiennes devront :

- achever la modernisation des CF-18 grâce à l'acquisition de systèmes d'armes air-sol guidés par satellite qui témoigneront de l'importance accrue accordée à l'appui rapproché des forces au sol, tout en maintenant leur capacité air-air aux niveaux actuels;
- achever l'acquisition de nouveaux hélicoptères maritimes;
- acquérir des hélicoptères de transport moyens ou lourds, tel qu'annoncé dans le budget de 2005, afin d'appuyer des opérations terrestres et des missions spéciales, notamment en transportant de nombreux effectifs et équipements lourds, que ce soit à partir de bases déployées à l'avant ou d'une plate-forme maritime;
- remplacer les appareils *Buffalo* et *Hercules* servant aux missions de recherche et sauvetage par un avion à voilure fixe;
- acquérir l'ensemble des capacités permettant de répondre aux besoins croissants d'aérotransport à l'échelle nationale et mondiale, aussi bien que dans le théâtre d'opérations, ou avoir accès à cet ensemble;
- achever la modernisation de l'aéronef de patrouille maritime *Aurora*;

- achever la conversion de deux appareils *Airbus* en ravitailleurs air-air;
- faire l'acquisition d'engins télépilotés afin de soutenir les opérations nationales et internationales;
- continuer d'exploiter les satellites pour appuyer les opérations nationales et internationales.

En ce qui concerne les *capacités terrestres*, les Forces canadiennes devront :

- accroître la taille de leurs unités régulières dans le cadre de l'ajout de 5 000 membres aux Forces. En augmentant le rapport combattants/logistique — soit le nombre de militaires pouvant être déployés en opération comparativement aux effectifs de l'administration générale — les forces terrestres pourront mieux soutenir le Groupe d'opérations spéciales, la Force opérationnelle permanente de contingence et les forces opérationnelles de mission;
- rehausser les capacités des forces légères en matière de communications, de mobilité, de puissance de feu et de soutien afin qu'elles s'intègrent plus aisément au Groupe d'opérations spéciales et qu'elles puissent mieux contribuer à la Force opérationnelle permanente de contingence et aux forces opérationnelles de mission;
- augmenter la Réserve de 3 000 membres, c'est-à-dire :
  - achever la deuxième étape du Programme de restructuration de la Réserve de la Force terrestre (y compris les Réserves des services de santé et des communications), de façon à atteindre un effectif permanent autorisé de 18 500 réservistes. Les Forces canadiennes seront ainsi mieux aptes à intervenir en cas d'urgence nationale et dotées des ressources particulières nécessaires à leurs déploiements outre-mer;
- achever l'acquisition et la mise au point de systèmes de renseignement, de surveillance et de reconnaissance, et les intégrer à d'autres capteurs des Forces canadiennes et de forces alliées;
- continuer de se transformer en une force d'envergure moyenne qui soit moderne et apte au combat, fondée principalement sur des véhicules blindés légers à roues, y compris le système de canon mobile et le véhicule à effets multimissions (visant à remplacer le char *Leopard* pour le tir direct), une nouvelle plate-forme pour les fonctions de tir indirect et un nouveau parc de camions de transport de poids moyen.

En ce qui concerne les *secours aux sinistrés*, les Forces canadiennes devront :

- améliorer les capacités de l'Équipe d'intervention en cas de catastrophe (DART). En s'appuyant sur l'expérience des dernières années (y compris le tout dernier déploiement au Sri Lanka), les Forces examineront des moyens de simplifier le déploiement de l'équipe, par exemple en l'allégeant et en la rendant plus « modulaire » – c'est-à-dire apte à servir sous diverses combinaisons de ses composantes.

PROTÉGER LE CANADA ET LES CANADIENS

La politique de sécurité nationale de 2004 est sans équivoque : « Pour un gouvernement, aucune fonction ou obligation ne peut être plus importante que celle d'assurer la protection et la sécurité de ses citoyens. » Dans un pays aussi vaste, aussi peu peuplé et aussi diversifié de par sa géographie que le Canada, entouré de trois océans, cela n'a jamais été une mince affaire. Certes, de nouvelles technologies ont facilité la surveillance et la protection du pays, mais assumer cette responsabilité essentielle demeure un défi de taille.

La section précédente faisait état des nombreuses façons dont les Forces canadiennes ont aidé le gouvernement à protéger la population au pays au cours des dix dernières années, que ce soit en assurant la surveillance ou en prêtant secours à leurs compatriotes en temps de crise. Les Forces canadiennes se sont montrées prêtes à aider les provinces et les territoires dans le maintien et le rétablissement de la loi et l'ordre, lorsque les autorités civiles étaient dans l'incapacité de le faire. Les opérations d'aide au pouvoir civil ont été rares (quatre interventions seulement au cours des 35 dernières années), mais le rôle des militaires a été déterminant dans chacun des cas.

UN NOUVEAU CONTEXTE NATIONAL

Dans ce nouveau siècle, toutefois, les Forces canadiennes doivent être en mesure d'aider les autorités civiles à affronter le terrorisme, une menace qui persistera probablement pendant un bon bout de temps.

La réponse du gouvernement aux attentats perpétrés contre le World Trade Center et le Pentagone a été sans équivoque et décisive. Une série de mesures énoncée dans le budget de 2001 a augmenté les fonds consacrés à la sécurité nationale du Canada de 7,7 milliards de dollars sur cinq ans. Certaines de ces mesures étaient directement liées à la Défense nationale, qui a reçu 1,2 milliard de dollars en crédits additionnels. À titre d'exemple, le gouvernement a :

- alloué plus de ressources pour élargir la Force opérationnelle interarmées 2;
- établi la Compagnie interarmées de défense nucléaire, biologique et chimique;
- augmenté la capacité du Centre de la sécurité des télécommunications à recueillir des données sur les menaces possibles contre la sécurité nationale.

Plus récemment, le gouvernement a pris d'autres mesures en vue d'améliorer la sécurité nationale, notamment en créant le ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile et en nommant un conseiller national pour la sécurité auprès du premier ministre. Le gouvernement a également élaboré une stratégie globale et intégrée en vue de réagir aux menaces actuelles et éventuelles touchant le Canada, dans le cadre de sa politique de sécurité nationale. Cette politique recense les menaces précises qui pèsent sur le pays, expose les intérêts du Canada en matière de sécurité nationale et présente un plan d'action dans plusieurs secteurs, notamment la sécurité maritime et le renseignement.

LA POLITIQUE NATIONALE DE SÉCURITÉ ET LA DÉFENSE

Les centres interministériels d'opérations de la sécurité maritime que l'on établit actuellement à Halifax et à Esquimalt réuniront des ressources civiles et militaires afin de détecter des menaces à la sécurité maritime, de les évaluer et d'y réagir. Les forces maritimes veilleront aussi à augmenter leurs patrouilles de surface et leur surveillance aérienne, et elles resserreront leur collaboration avec les États-Unis en vue de protéger et de défendre les côtes et les eaux territoriales du Canada.

Les ressources du Canada en matière de renseignement sont en voie d'amélioration grâce à la création d'un centre intégré d'évaluation des menaces au Service canadien du renseignement de sécurité. Ce centre, auquel on adjoindra des membres du personnel de la Défense nationale, pourra recueillir, évaluer et diffuser des données de renseignement avec une efficacité accrue. Le gouvernement augmente également les capacités de collecte du renseignement, d'évaluation des menaces et d'intervention en cas de crise du Centre de la sécurité des télécommunications, et il met sur pied, de concert avec les États-Unis, un système nord-américain de détection anticipée des cybermenaces.

PROTÉGER LE CANADA ET LES CANADIENS

Malgré ces mesures, nous ne pouvons pas nous permettre – et nous refusons – de ralentir notre lutte contre le terrorisme. Le public s'attend que le gouvernement continuera de faire preuve de vigilance en protégeant la population canadienne et en défendant notre souveraineté et notre territoire. Cela sera un défi. Les nouvelles menaces sont vastes et complexes, et il est impossible de prédire exactement sous quelles formes elles pourraient se concrétiser.

Le fjord de Pangnirtung (Nunavut) – La frégate NCSM *Montréal* pendant l'exercice *Narwhal*.

L'un des principaux enjeux en matière de sécurité auquel le gouvernement doit faire face est sa capacité d'assurer la surveillance de notre vaste territoire, ainsi que de nos abords aériens et maritimes, et de réagir aux menaces asymétriques. Par exemple, un attentat perpétré au moyen d'armes de destruction massive contre l'un des nombreux ports d'entrée au pays menacerait non seulement la sécurité des personnes y travaillant ou demeurant dans les environs, mais aurait également des répercussions sur toute l'Amérique du Nord. Par ailleurs, même s'il n'est plus nécessaire d'envisager la menace de bombardiers soviétiques dans l'espace aérien du Canada, il est possible que des groupes terroristes cherchent à acquérir les moyens d'attaquer non seulement à l'aide d'aéronefs détournés, mais peut-être aussi à l'aide d'avions d'épandage, de drones, ou même de missiles de croisière largués depuis des navires porte-conteneurs ou d'autres plates-formes au large des côtes. Le gouvernement doit améliorer ses méthodes de collecte, de suivi, d'analyse, d'emploi et d'échange d'information, particulièrement en ce qui a trait au volume impressionnant d'activité aérienne, terrestre et maritime dans nos zones de compétence, et être mieux préparé à intervenir avec rapidité et efficacité. La Défense nationale aura un rôle indispensable à jouer sur ce plan.

Les besoins en matière de souveraineté et de sécurité auxquels doivent répondre les Forces canadiennes pourraient s'intensifier avec l'accroissement de l'activité dans le Grand Nord. Les mines de diamants engendrent une expansion économique dans la région de même qu'une augmentation de la population. La circulation aérienne augmente au-dessus de l'Arctique, et les changements climatiques pourraient entraîner une augmentation du trafic de navires marchands dans les eaux canadiennes du Nord. Ces développements ne se traduiront pas par une menace militaire dans le Nord canadien qui s'apparenterait à ce que nous avons connu durant la guerre froide, mais ils pourraient avoir une incidence sur la sécurité à long terme. Bien que la responsabilité principale à l'égard, notamment, de la protection de la souveraineté et de l'environnement, de la lutte contre le crime organisé, ainsi que de la répression du trafic d'immigrants clandestins et de stupéfiants incombe à d'autres ministères, les Forces canadiennes seront touchées à plusieurs égards. Il faudra, par exemple, intensifier les activités de surveillance et de contrôle, de même que les opérations de recherche et sauvetage. Des adversaires pourraient être tentés de profiter de nouvelles occasions s'offrant à eux si nous négligeons de nous préparer à composer avec des menaces asymétriques partout dans le Nord.

LES FORCES CANADIENNES ET LA PROTECTION DU CANADA : UNE APPROCHE NOUVELLE

Dans ce contexte, la priorité absolue de nos militaires sera de défendre le Canada. Les Forces canadiennes continueront de servir la population canadienne en remplissant des rôles familiers, comme les tâches de recherche et sauvetage, l'aide en cas de catastrophe

PROTÉGER LE CANADA ET LES CANADIENS

naturelle et l'appui à d'autres ministères comme Pêches et Océans et Environnement Canada, mais elles vont aussi contribuer à la réalisation de la stratégie globale du gouvernement visant à protéger les Canadiens contre la menace du terrorisme. Ainsi, les Forces canadiennes vont :

- collaborer plus étroitement avec les autorités civiles (aux niveaux fédéral, provincial et local) afin d'empêcher que des menaces graves se posant au Canada se concrétisent, de faire échec à ces menaces si jamais la prévention échoue et d'atténuer les conséquences d'un attentat, le cas échéant;
- redoubler d'efforts pour assurer la souveraineté et la sécurité du territoire, de l'espace aérien et des abords maritimes du Canada, y compris dans l'Arctique;
- améliorer leurs méthodes de collecte, d'analyse, d'intégration et d'utilisation des données obtenues à l'aide d'une gamme de systèmes de surveillance maritime, terrestre, aérienne et spatiale;
- affecter des ressources précises – effectifs, instruction et équipement – aux fonctions nationales de manière à pouvoir mieux s'acquitter de ces fonctions;
- renforcer leur présence d'une extrémité à l'autre du Canada, tout en améliorant leur capacité de déplacer le personnel et l'équipement plus rapidement là où l'on en a besoin.

Pour mener à bien ces activités, les Forces canadiennes réexamineront leur approche globale face aux opérations nationales. Le Canada a, jusqu'à présent, structuré ses forces armées en fonction de ses opérations internationales d'abord, et relégué au second plan les rôles des militaires à l'échelle nationale. La réaction des forces armées aux demandes d'aide au Canada a été de constituer une force temporaire à partir des structures en place conçues à d'autres fins, en faisant intervenir les ressources immédiatement accessibles au commandant local. De toute évidence, cette approche ne suffira plus.

En améliorant leur capacité de réagir sur la scène nationale, les Forces considéreront le Canada comme une zone opérationnelle unifiée. À la place de la structure de commandement actuelle, surtout axée sur la coordination de l'instruction et de l'administration, les Forces canadiennes établiront une structure unifiée qui saura mettre à profit les meilleures ressources militaires provenant de partout au Canada en cas de nécessité n'importe où sur le territoire. La nouvelle structure sera liée à un nombre plus restreint de quartiers généraux régionaux intégrés. Cela permettra de profiter de la présence des Forces d'une extrémité à l'autre du Canada, ainsi que de la compétence opérationnelle générale et spécialisée des effectifs de la Force régulière et de la Réserve.

Les répercussions de cette nouvelle approche, soit une structure de commandement modifiée et la capacité de monter une opération militaire intégrée dans un endroit donné de manière à maximiser les résultats, seront aussi perceptibles dans le Nord canadien. Grâce au renforcement de leurs capacités de surveillance (à l'aide de satellites, d'engins télépilotés et de radars), à l'accroissement de la visibilité des militaires sur place et à l'amélioration d'autres capacités (notamment celles d'aérotransport et de communication), les Forces canadiennes pourront mieux réagir aux imprévus dans le Nord, et le gouvernement pourra faire valoir plus fermement les intérêts du Canada dans cette région cruciale du pays.

Le fjord de Pangnirtung (Nunavut) – Des membres de l'équipe d'arraisonnement du NCSM *Montréal* lors d'un exercice.

PROTÉGER LE CANADA ET LES CANADIENS

FUTURES TÂCHES DES FORCES CANADIENNES

Afin de mieux soutenir le rôle indispensable du gouvernement pour le maintien de la sécurité de la population, et en vue d'intégrer et d'unifier les ressources consacrées aux opérations, les Forces canadiennes canaliseront leurs énergies comme il suit.

En ce qui concerne les *ressources nationales*, les Forces canadiennes devront :

- établir une structure unique de commandement (Commandement Canada) permettant de réagir aux imprévus dans les limites du territoire canadien;
- renforcer leurs relations avec les autorités civiles, entre autres à travers l'échange d'information ainsi que l'élaboration et la mise à l'essai de plans, de sorte qu'en situation de crise, les Forces canadiennes puissent collaborer de manière prompte et efficace à l'atteinte de l'objectif primordial du gouvernement, qui consiste à protéger les citoyens canadiens.

En ce qui concerne les *forces d'opérations spéciales*, les Forces canadiennes devront :

- renforcer la force nationale d'intervention antiterroriste (Force opérationnelle interarmées 2) pour affronter des situations imprévues dans différents coins du pays;
- renforcer la Compagnie interarmées de défense nucléaire, biologique et chimique afin d'aider les premiers répondants civils à réagir promptement en cas de catastrophe survenant au Canada;
- fournir une expertise en matière d'opérations spéciales à l'appui du Groupe d'opérations spéciales, de la Force opérationnelle permanente de contingence ou d'autres forces opérationnelles de mission en cas d'urgence au Canada.

Les *Forces maritimes* (régulières et de réserve) devront :

- mettre bien davantage l'accent sur la protection du Canada;
- mettre en œuvre des engagements précis découlant de la Politique de sécurité nationale, c'est-à-dire :
  - coordonner la réaction en mer aux menaces maritimes ou aux crises naissantes dans la zone économique exclusive et le long des côtes du Canada;
  - collaborer à l'élaboration d'une image commune de la situation maritime, notamment en augmentant le nombre de radars haute fréquence à ondes de surface sur chacune des côtes du Canada;
  - diriger l'établissement de centres interagences d'opérations de la sécurité maritime qui seront totalement intégrés;
  - collaborer étroitement avec d'autres flottes et organismes gouvernementaux chargés de surveiller les zones océaniques du pays;
  - examiner la possibilité de collaborer avec d'autres organismes gouvernementaux à la surveillance des eaux intérieures, comme la Voie maritime du Saint-Laurent et les Grands Lacs;
  - resserrer leurs liens avec les intervenants canadiens et avec les départements et organismes compétents des États-Unis afin d'améliorer la collaboration en matière de sécurité maritime;

Vancouver (C.-B.) – Un hélicoptère CH-149 *Cormorant* hélitreuille un technicien en recherche et sauvetage des Forces canadiennes depuis le pont d'un navire de la Garde côtière canadienne.

PROTÉGER LE CANADA ET LES CANADIENS

- appuyer davantage les efforts déployés par d'autres ministères pour protéger les stocks de poissons en danger de disparition, contrôler le trafic de stupéfiants et d'immigrants clandestins, assurer la surveillance environnementale et mener à bien des opérations de recherche et sauvetage;
- affecter au besoin des sous-marins à l'appui direct du Groupe d'opérations spéciales chargé de missions dans les zones océaniques du Canada;
- fournir sur chaque côte un groupe opérationnel naval formé d'au plus quatre navires de combat, doté d'hélicoptères maritimes embarqués et d'un élément de commandement national, qui veillera à préserver la souveraineté et la sécurité des zones océaniques et de compétence maritimes du Canada;
    - un groupe opérationnel sera chargé d'assurer l'apport maritime à la Force opérationnelle permanente de contingence et l'autre restera prêt à être affecté à une force opérationnelle de mission;
- renforcer leur surveillance et leur présence dans les zones de compétence maritimes du Canada, y compris dans les eaux quasi glacées ou exemptes de glace de l'Arctique;
- maintenir indéfiniment, sur chacune des côtes du Canada, un navire de garde en mesure de réagir aux situations d'urgence nationales ou d'effectuer des opérations de recherche et sauvetage dans les eaux territoriales et les abords maritimes du pays.

Les *Forces aériennes* (régulières et de réserve) devront :

- mettre bien davantage l'accent sur la protection du Canada. Par conséquent, la mission première des CF-18 sera la défense du Canada et de l'Amérique du Nord. Cela signifiera notamment maintenir la disponibilité opérationnelle des CF-18 conformément aux exigences du NORAD;
- examiner la possibilité d'acquérir d'autres radars pour assurer une meilleure couverture des agglomérations et des installations névralgiques du Canada;
- accroître les activités de surveillance et de contrôle dans les eaux canadiennes et dans l'Arctique, à l'aide de patrouilleurs à long rayon d'action *Aurora* modernisés, d'engins télépilotés et de satellites;
- accroître les capacités dans le Nord par les moyens suivants :
    - remplacer la flotte de *Twin Otter* par un appareil plus moderne;
    - examiner l'utilité d'affecter des appareils de recherche et sauvetage dans la région;
- mener des opérations de recherche et sauvetage avec l'aide du nouvel hélicoptère *Cormorant* ainsi que des nouveaux avions de recherche et sauvetage à voilure fixe;
- assurer partout au Canada l'aérotransport nécessaire au déploiement des éléments de terre et de commandement du Groupe d'opérations spéciales, de la Force opérationnelle permanente de contingence, ou d'une force opérationnelle de mission;

Pangnirtung (Nunavut) – Des Rangers canadiens guident des soldats en patrouille.

- fournir des ressources aériennes pour opérations spéciales, afin d'appuyer le Groupe d'opérations spéciales affecté à une tâche n'importe où au Canada;
- fournir des hélicoptères maritimes et des hélicoptères de transport en tant que contribution aérienne à la Force opérationnelle permanente de contingence ou aux forces opérationnelles de mission.

Les *Forces terrestres* (régulières et de réserve) devront :

- tirer profit de l'ensemble des compétences militaires et civiles que possède la Réserve (notamment en matière d'intervention chimique, biologique, radiologique et nucléaire, d'opérations d'information et de coopération civilo-militaire) et tirer profit de la présence de réservistes d'une extrémité à l'autre du pays pour aider les autorités civiles à intervenir en cas d'urgence au Canada;
- appuyer le gouvernement dans la réalisation de ses objectifs de souveraineté et de sécurité dans le Nord, c'est-à-dire :
  - améliorer la capacité des Rangers canadiens à communiquer avec les autres composantes des Forces canadiennes et les organismes gouvernementaux;
  - augmenter les patrouilles de la Force régulière chargées de faire respecter la souveraineté du Canada dans la région.
- fournir des effectifs au Groupe d'opérations spéciales dans le cadre de missions à l'intérieur du pays;
- fournir des effectifs à la Force opérationnelle permanente de contingence, de manière à réagir aux situations de crise nationale;
- fournir des unités d'intervention immédiate aux forces opérationnelles de mission pour leur permettre d'intervenir en cas d'urgence au Canada.

En ce qui concerne *les secours aux sinistrés*, les Forces canadiennes devront :

- affecter l'Équipe d'intervention en cas de catastrophe renforcée, ou ses composantes, à des missions d'aide humanitaire au Canada.

LES RELATIONS DE DÉFENSE CANADO-AMÉRICAINES DANS UN MONDE EN PERPÉTUEL CHANGEMENT

Les États-Unis demeurent l'allié le plus important du Canada. L'amitié entre les deux pays est unique. Elle est fondée sur des expériences et des valeurs communes et repose sur une étroite interdépendance économique. La relation de défense et de sécurité existe depuis longtemps, est bien établie et compte parmi les plus étendues du monde. Le Canada et les États-Unis savent, depuis la Déclaration d'Ogdensburg de 1940, que la sécurité de l'Amérique du Nord est indivisible.

Au fil des ans, le Canada a énormément bénéficié de son partenariat de défense avec les États-Unis. La coopération bilatérale continue d'offrir un niveau de sécurité que le Canada ne pourrait jamais atteindre seul.

Océan Indien – La frégate canadienne NCSM *Toronto* (premier plan) et le navire de guerre américain USS *Bulkeley* (arrière-plan).

UN NOUVEAU CONTEXTE DE LA DÉFENSE ET DE LA SÉCURITÉ EN AMÉRIQUE DU NORD

Depuis plus de 60 ans, la relation de défense évolue afin de réagir aux menaces nouvelles ou naissantes. Or, cette relation entre peut-être dans une période de changement sans précédent, car la sécurité de l'Amérique du Nord a acquis une nouvelle dimension au lendemain des attentats terroristes.

Pour le Canada, le dynamisme accru des États-Unis sur la scène internationale et leur sentiment croissant de vulnérabilité sur leur territoire ont des conséquences qui touchent toute la gamme des enjeux socio-économiques, politiques, diplomatiques et militaires. Que ce soit dans un contexte continental ou mondial, les événements qui surviennent aux États-Unis auront une profonde incidence sur le Canada au cours des années à venir.

En effet, la sécurité du Canada est devenue plus étroitement liée que jamais à celle de son voisin du Sud, et vice versa. D'un point de vue américain, la géographie du Canada est destinée à reprendre l'importance qu'elle avait perdue à la fin de la guerre froide. Étant donné la frontière et l'infrastructure communes ainsi que les nombreux échanges bilatéraux, la plupart des nouvelles menaces qui pèsent sur les États-Unis s'exercent également sur le Canada. À titre d'exemple, un attentat terroriste d'envergure se produisant près de la frontière canado-américaine mettrait sans aucun doute en danger la sécurité physique des Canadiens et des Américains, sans parler de la libre circulation des marchandises et des personnes entre les deux pays, dont dépend tellement l'économie canadienne.

Les États-Unis, qui mettent davantage l'accent sur la sécurité intérieure, ont déjà montré qu'ils sont prêts à dépenser beaucoup d'énergie et de ressources pour protéger leurs citoyens et leur territoire, et défendre leurs intérêts. Cette détermination s'est manifestée, par exemple, dans l'établissement du département de la Sécurité intérieure et du Commandement du Nord (NORTHCOM). Ce dernier se consacre spécifiquement à la défense du territoire américain et de ses abords, ainsi qu'à la coordination de l'aide militaire aux autorités civiles américaines.

LES FORCES CANADIENNES ET LA DÉFENSE DE L'AMÉRIQUE DU NORD : UNE NOUVELLE APPROCHE

Il est manifestement dans l'intérêt du Canada en matière de souveraineté de continuer de faire sa part

pour défendre le continent avec les États-Unis. Nos intentions à cet égard ont été clairement exprimées dans les mesures de sécurité et de défense annoncées dans les récents budgets, par la signature de la Déclaration sur la frontière intelligente en 2001, par la mise sur pied du Groupe de planification binational en 2002, par la publication de la Politique canadienne de sécurité nationale (qui préconise une collaboration plus étroite avec les États-Unis afin de protéger et de défendre les côtes et les eaux territoriales du pays), et par la *Déclaration conjointe de 2004 – Sécurité commune, prospérité commune : Un nouveau partenariat en Amérique du Nord.*

Ces initiatives, bien qu'elles soient importantes, ne sont pas suffisantes. Dans le cadre de notre approche nouvelle et plus sophistiquée en ce qui concerne notre relation avec les États-Unis, nous renouvellerons notre engagement à l'égard de la défense continentale, notamment grâce à des capacités accrues sur la scène nationale et à l'établissement d'une structure de commandement nationale unique. Le gouvernement continuera aussi de chercher des moyens pratiques de consolider l'architecture de défense continentale et les mécanismes de consultation bilatérale.

Coopération accrue pour la défense de l'Amérique du Nord

La pierre angulaire de notre relation de défense avec les États-Unis demeure le Commandement de la défense aérospatiale de l'Amérique du Nord (NORAD). Son importance a été soulignée le 11 septembre, lorsqu'il a aidé à rétablir le contrôle de l'espace aérien continental quelques heures à peine après les attentats terroristes. Depuis, le NORAD a confirmé sa pertinence en continuant de s'adapter aux nouvelles menaces. Il a rehaussé son état de préparation et son rythme opérationnels, et il réagit maintenant aux menaces provenant tant de l'intérieur que de l'extérieur de l'espace aérien nord-américain. Le Canada a confirmé son engagement à l'égard du commandement binational en août 2004, en modifiant l'Accord du NORAD afin que ses capacités d'alerte aux missiles, en vigueur depuis 30 ans, puissent servir aux commandements américains responsables de la défense antimissile.

Le NORAD a pour mandat de réagir aux menaces aérospatiales. Il n'est pas autorisé à contrer les menaces maritimes (par exemple un navire qui transporterait une bombe sale dans le port de New York ou de Halifax) ou à faire face aux suites d'un attentat terroriste perpétré sur le sol nord-américain. Les deux pays ont réalisé des progrès considérables quant à la coopération en matière de défense afin de relever ces défis, notamment par l'entremise du Groupe de planification binational. Il reste beaucoup à faire. Le Canada examinera avec les États-Unis un certain nombre de questions de sécurité et de défense auxquelles les deux pays pourraient collaborer plus étroitement, notamment :

- prévenir ou atténuer les répercussions d'éventuelles attaques maritimes en :
  - multipliant les activités de surveillance maritime binationales;
  - accroissant l'échange du renseignement, de l'information et des évaluations relatifs à la sécurité maritime, afin de mieux informer et alerter les deux gouvernements;
- améliorer la capacité à réagir aux crises maritimes, au cas par cas, avec l'approbation officielle des deux gouvernements;

GROUPE DE PLANIFICATION BINATIONAL

Suite aux événements tragiques du 11 septembre, les États-Unis et le Canada ont commencé à discuter des façons de collaborer plus étroitement afin d'assurer la sécurité de leurs citoyens. Ces discussions ont abouti à la création du Groupe de planification binational (GPB), en décembre 2002. Le GPB partage les installations de NORAD à Colorado Springs et il est dirigé par un lieutenant-général canadien, qui est aussi commandant adjoint de NORAD. Une soixantaine de militaires travaillent au sein du GPB, dont une trentaine de Canadiens. Le GPB est chargé, entre autres, d'assurer l'échange d'information, d'établir des plans d'urgence d'appuyer les organismes civils et d'améliorer la coopération en ce qui a trait aux menaces maritimes ainsi qu'aux événements terrestres tels que des attentats terroristes ou des catastrophes naturelles. Son mandat initial de deux ans a été prolongé jusqu'en 2006.

LES RELATIONS DE DÉFENSE CANADO-AMÉRICAINES DANS UN MONDE EN PERPÉTUEL CHANGEMENT

- élaborer des arrangements entre forces militaires pour appuyer les autorités civiles lors de crises et de situations d'urgence.

Au cours des mois à venir, le gouvernement amorcera des discussions de fond avec les États-Unis dans tous ces domaines, y compris dans le cadre des prochaines négociations visant à renouveler l'Accord de NORAD, qui doit expirer en 2006. Il est important d'aller de l'avant avec ces questions, surtout compte tenu de la directive du président des États-Unis publiée en janvier 2005, qui préconise l'élaboration d'une stratégie nationale concernant la sécurité maritime. Cela aura sans aucun doute des conséquences pour le Canada.

Dans le contexte de cette nouvelle approche vis-à-vis de la défense continentale, le Canada songera également à collaborer davantage avec le Mexique sur des questions de sécurité.

Commission permanente mixte de défense

La Commission permanente mixte de défense fut créée en 1940 et constitue le principal organisme bilatéral consultatif chargé des questions relatives à la sécurité du continent. La Commission se rencontre deux fois par année et est constituée de sections nationales formées de représentants diplomatiques et militaires. Elle sert les intérêts du Canada et des États-Unis depuis plus de soixante ans et a toujours sa raison d'être. La capacité de la Commission à fournir d'utiles conseils d'orientation stratégique aux gouvernements a été renforcée par la réduction du nombre de ses membres permanents, par l'ajout de participants issus d'organismes de sécurité partenaires clés et par une attention accrue à des questions de politiques précises dont on peut discuter en profondeur. Le Canada encouragera la Commission à étudier la défense de l'Amérique du Nord dans le nouveau contexte de sécurité, particulièrement la relation entre défense intérieure, défense continentale et sécurité internationale, de même qu'à examiner d'autres moyens d'accroître l'efficacité de l'organisme.

FUTURES TÂCHES DES FORCES CANADIENNES

Les Forces canadiennes joueront un rôle accru dans la défense du continent nord-américain. Elles devront :

- renforcer leur capacité de contrer les menaces au Canada, particulièrement en ce qui concerne la surveillance et le contrôle des activités qui se déroulent aux abords aériens et maritimes du pays;
- continuer d'affecter des avions de chasse et d'autres ressources à la mission de NORAD;
- veiller à ce que les forces maritimes, tant la Force régulière que la Réserve, collaborent encore plus étroitement avec la marine et la garde côtière américaines;
- améliorer leur capacité à mener des opérations aux côtés des forces américaines, notamment par le biais d'activités d'instruction et d'exercices interalliés plus fréquents;
- explorer avec les États-Unis des moyens d'accroître la coopération binationale en matière de défense, en particulier dans les domaines de la sécurité maritime et du soutien militaire aux autorités civiles;
- continuer de participer à des opérations menées à l'étranger pour contrer les menaces à leur source.

COMMANDEMENT DE LA DÉFENSE AÉROSPATIALE DE L'AMÉRIQUE DU NORD

Le NORAD est une organisation militaire binationale que le Canada et les États-Unis ont créée en 1958 pour surveiller et défendre l'espace aérien de l'Amérique du Nord. Son quartier général se trouve à Colorado Springs. Le commandant de NORAD est nommé à la fois par le premier ministre du Canada et par le président des États-Unis, et il relève d'eux. Selon la tradition, le commandant est un Américain et le commandant adjoint est un Canadien. Le NORAD utilise un réseau de radars terrestres, de capteurs et d'avions de chasse pour détecter, intercepter et, au besoin, contrer les menaces aérospatiales pour le continent. Le 11 septembre, NORAD a rempli un rôle crucial dans l'immobilisation des avions civils au sol en Amérique du Nord. Depuis, il joue un rôle accru dans la protection des villes et des infrastructures essentielles de l'Amérique du Nord. Plus de 700 membres des Forces canadiennes sont affectés au NORAD, y compris à North Bay, en Ontario.

CONTRIBUER À L'AVÈNEMENT D'UN MONDE PLUS SÛR

Les forces militaires du Canada ont une longue et fière tradition de service outre-mer. Vimy, la bataille de l'Angleterre, la bataille de l'Atlantique, Ortona, la Normandie, Kap'yong, Chypre, le golfe Persique, les Balkans, l'Afghanistan – ces noms sont devenus des symboles du sacrifice et de la bravoure des Canadiens. En effet, nos soldats, nos marins et nos aviateurs ont été déployés à l'étranger pour garantir la sécurité de leurs concitoyens et préserver leur mode de vie. Ils ont aidé le Canada à influencer le cours des événements sur la scène internationale et à améliorer la vie d'innombrables personnes partout dans le monde.

UN NOUVEAU CONTEXTE DE SÉCURITÉ INTERNATIONALE

C'est ce qu'ils font encore aujourd'hui, que ce soit en Asie du Sud-Ouest, en Afrique, ou au Moyen-Orient. Le gouvernement est d'avis que nos forces armées ont un rôle important à jouer sur la scène internationale. La sécurité des Canadiens continuera de dépendre de notre capacité de contrer les menaces au Canada et à leur source même, à l'étranger.

Cela s'applique tout particulièrement aux États en déroute ou défaillants. En effet, en aidant ces pays à se stabiliser, nous empêchons les menaces de se propager et nous faisons en sorte que des terroristes ne bénéficient pas de refuges ni de soutien à ces endroits. Ainsi, nous réduirons les possibilités que les terroristes atteignent nos côtes et viennent menacer directement la population canadienne. En même temps, les Canadiens sont des gens de cœur, et nous pensons qu'il faut aider ceux qui sont moins privilégiés que nous, même lorsque nos intérêts ne sont pas directement menacés. Cette préoccupation à l'égard d'autrui est une des valeurs fondamentales du Canada.

Le Canada doit absolument posséder des forces militaires robustes et aptes au combat pour parvenir à s'acquitter de ces rôles. Bien que la diplomatie demeure l'outil privilégié pour assurer la paix et la sécurité internationales, notre pays doit posséder des ressources militaires solides pour atteindre les objectifs de sa politique étrangère, et recourir à la force létale lorsque c'est nécessaire. En fait, comme l'a montré l'expérience afghane, la diplomatie et la puissance militaire sont intimement liées et se complètent l'une l'autre.

Organisations internationales

La coopération multilatérale est le fondement d'un système international stable et pacifique. Notre pays défend ce principe depuis plus de cinquante ans et nous avons été à l'avant-garde des initiatives ayant visé à constituer et à renforcer des institutions multinationales. Aujourd'hui, il s'avère impératif d'accroître la coopération en matière de sécurité internationale. La nature et la complexité des menaces qui pèsent sur nous, des États en déroute au terrorisme, exigent une approche coordonnée et un niveau de ressources que des gouvernements agissant de façon individuelle ne parviendraient jamais à atteindre.

Par conséquent, les Forces canadiennes continueront de contribuer aux institutions internationales comme l'ONU et l'OTAN. L'adhésion à ces deux organisations sert toujours les intérêts du Canada et reflète ses valeurs. En même temps, en conformité avec les normes juridiques internationales et lorsque la volonté de la communauté internationale sera claire, nous pourrons envisager de participer à des coalitions moins officielles de pays aux vues similaires et à la campagne internationale contre le terrorisme.

Nations Unies

Le gouvernement estime que l'ONU a toujours un rôle important à exercer dans les opérations de paix, particulièrement en raison de la légitimité que cette organisation confère à ces missions internationales. Au cours des dernières années, l'ONU a pris plusieurs mesures en vue d'améliorer sa capacité d'entreprendre des opérations de paix avec rapidité et efficacité. Le rapport Brahimi sur les opérations de paix de l'ONU, publié en 2000, recommandait que l'organisation mondiale mette davantage l'accent sur la rapidité de déploiement, sur la prévention des conflits, sur les stratégies de consolidation de la paix et sur le rôle des civils et de la police. Des progrès considérables ont été réalisés quant à l'exécution des recommandations du rapport et le Canada continuera d'insister sur leur pleine mise en œuvre.

De même, le gouvernement a indiqué clairement son intention d'inciter les membres des Nations Unies à adopter l'initiative de la « responsabilité de protéger », appuyée par le Rapport du Groupe de personnalités de haut niveau du Secrétaire général de l'ONU, publié en

décembre 2004. L'objectif sera d'élaborer de nouvelles règles qui permettront à la communauté internationale de protéger les civils de graves dangers, quand leur propre gouvernement refusera de le faire ou en sera incapable. La Défense nationale appuiera les efforts du gouvernement à cet égard.

Le gouvernement continuera d'appuyer fermement d'autres aspects du plan de réforme de l'ONU, dont les propositions mises de l'avant par le Secrétaire général Kofi Annan dans son rapport publié en mars 2005 et intitulé : *Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous.*

Finalement, le Canada assumera un rôle de premier plan au sein de la Brigade multinationale d'intervention rapide des forces en attente des Nations Unies (BIRFA). Cette brigade, déployée pour la première fois en 2000, en Éthiopie et en Érythrée, demeurera au cœur de la capacité des Nations Unies d'entreprendre des opérations de soutien de la paix au cours des années à venir. Le Canada a assumé la présidence de la BIRFA en 2003 et en assurera le commandement jusqu'au milieu de 2006.

L'OTAN est une structure de défense collective clé et elle incarne le lien transatlantique qui demeure essentiel à la sécurité de notre pays. Elle demeure une solide institution politique, dans le cadre de laquelle des alliés partageant des valeurs et des intérêts peuvent traiter de questions qui menacent la stabilité régionale et internationale. Au cours de la dernière décennie, l'Alliance s'est détachée petit à petit de ses dispositions du temps de la guerre froide, conservant ainsi sa pertinence dans le nouveau contexte de sécurité. Elle a accueilli 10 nouveaux pays de l'Europe de l'Est et de l'Europe centrale depuis 1999 et a établi un contact avec d'autres pays partenaires en Europe de l'Est, en Asie centrale et dans la région de la Méditerranée. L'Alliance a montré qu'elle est une organisation régionale clé ayant la volonté et les capacités de contribuer concrètement à la sécurité internationale. L'OTAN a joué un rôle de leader dans le cadre des opérations de stabilisation dans les Balkans. L'Alliance a entrepris les premières opérations offensives de son histoire pour mettre un terme au nettoyage ethnique dans cette région.

L'Alliance est aussi à l'avant-plan de la lutte contre le terrorisme. Immédiatement après les attentats du 11 septembre, l'OTAN a invoqué l'article sur la défense collective du Traité de Washington et affecté des avions d'alerte lointaine à la surveillance de l'espace aérien américain. Depuis, sur l'insistance de l'Allemagne et du Canada, elle a mené des opérations en dehors de sa sphère de responsabilité traditionnelle en assumant le commandement de la Force internationale d'assistance à la sécurité en Afghanistan. Le Canada continuera d'encourager l'OTAN à faire d'autres contributions similaires à la sécurité mondiale.

L'OTAN est au cœur d'un ambitieux processus de transformation visant à garantir qu'elle dispose des forces modernes nécessaires pour mener des opérations dans le contexte de sécurité de l'avenir. L'engagement capacitaire de Prague est un élément clé de ce processus et les pays de l'Alliance se sont engagés à améliorer leurs capacités collectives de se défendre contre les attaques aux armes de destruction massive, à maintenir des structures efficaces de commandement et de contrôle, à conserver leur interopérabilité et leur efficacité au

Kaboul (Afghanistan) – Un médecin de la polyclinique de Chardehi en compagnie d'un sergent des Forces canadiennes.

combat, ainsi que leur capacité de déploiement rapide et de maintien en puissance de leurs forces. Nous appuyons sans réserve cette initiative et nous remplirons nos engagements nationaux à cet égard, notamment en aidant à élaborer des solutions multinationales pour le transport maritime et aérien stratégique.

Geilenkirchen (Allemagne) – Un membre de l'Escadre de logistique du contingent canadien devant un aéronef E-3A AWACS.

Un autre aspect important de la transformation de l'Alliance est la mise sur pied de la Force de réaction de l'OTAN, dont l'objectif est de fournir à l'organisation la capacité de projeter sa puissance à travers le monde pour gérer les crises et réagir aux menaces. Une première force d'environ 8 000 militaires a été constituée en 2003. Elle servira de prototype à partir duquel sera créée la Force de réaction de l'OTAN, formée d'environ 20 000 soldats et dotée de composantes terrestres, maritimes et aériennes. Le gouvernement juge que la Force de réaction de l'OTAN est un élément indispensable au maintien de la pertinence de l'Alliance. Nous en sommes à négocier quels seront nos engagements précis, mais il devrait s'agir d'une combinaison d'éléments maritimes, terrestres et aériens, ainsi que d'installations d'instruction spécialisées.

Entre-temps, le Canada maintiendra d'autres engagements particuliers envers l'Alliance, y compris du personnel affecté à la Force aéroportée de détection lointaine et à divers quartiers généraux de l'OTAN. Nous continuerons également à encourager les membres de l'Alliance et d'autres pays à s'entraîner au Canada, notamment à Goose Bay et dans le cadre du Programme d'entraînement en vol de l'OTAN.

Union européenne

Au cours des 10 dernières années, l'Union européenne (UE) a accompli d'importants progrès dans l'élaboration de sa propre politique de sécurité et de défense. Le Canada estime que l'UE peut exercer un rôle important pour ce qui est d'accroître la paix et la sécurité internationales. L'UE a déjà démontré sa volonté d'assumer de nouvelles responsabilités en prenant la relève de l'OTAN dans le cadre des opérations de stabilisation menées en Bosnie. Le Canada a fourni du personnel militaire pour cette importante mission.

Le Canada appuie fortement le développement plus poussé de la politique européenne en matière de sécurité et de défense comme moyen de bâtir des capacités de défense qui devraient compléter celles de l'OTAN et non pas faire double emploi. Nous continuerons à travailler de concert avec l'UE afin d'assurer que le Canada puisse participer à d'autres missions dirigées par cette organisation auxquelles l'OTAN ne prendra pas part.

LES FORCES CANADIENNES ET LA SÉCURITÉ INTERNATIONALE AU XXIe SIÈCLE : UNE NOUVELLE APPROCHE

Le gouvernement est résolu à accroître la capacité du Canada de contribuer à la paix et à la sécurité internationales et, en particulier, à rétablir la stabilité dans les États en déroute ou défaillants. Pour atteindre cet objectif dans le contexte de sécurité complexe qui prévaut, il faudra plus que jamais adopter une approche gouvernementale globale face aux missions internationales, en réunissant des ressources militaires et civiles de manière ciblée et cohérente.

CONTRIBUER À L'AVÈNEMENT D'UN MONDE PLUS SÛR

Région d'Ampara (Sri Lanka) – Un officier de la section du génie de la DART s'entretient avec un responsable de district.

Dans le cadre de cette stratégie, et s'appuyant sur l'expérience acquise récemment en Afghanistan et ailleurs, le ministère de la Défense nationale et les Forces canadiennes collaboreront plus étroitement avec d'autres ministères et agences gouvernementales, notamment les Affaires étrangères et l'Agence canadienne de développement international, afin de continuer d'élaborer une approche « 3D » (défense, diplomatie et développement) intégrée face aux situations complexes de conflit et d'après-conflit. Cela impliquera, selon les besoins, des consultations et le partage d'information avec le Groupe de travail sur la stabilisation et la reconstruction établi au sein des Affaires étrangères.

Rôles des Forces canadiennes

Les États en déroute et l'enjeu lié au rétablissement de la stabilité

Les Forces canadiennes continueront de participer à l'éventail des opérations internationales, en se concentrant sur la tâche complexe et dangereuse que représente le rétablissement de l'ordre dans les États en déroute ou défaillants. Le succès des efforts déployés par le Canada en vue de contrer le problème de ces États dépend de la capacité de nos forces armées de mener des opérations de « guerre à trois volets ». Nos expériences passées montrent que la démocratie et le développement économique ne peuvent s'installer dans ces sociétés sans la sécurité et la stabilité que seules les forces armées peuvent assurer.

Comme l'indique le concept de « guerre à trois volets », ces opérations sont devenues plus difficiles. Nos soldats, marins et aviateurs sont de plus en plus appelés à travailler dans des milieux où la démarcation entre la guerre et la paix est devenue floue. Ces situations sont volatiles et une mission humanitaire peut vite se transformer en une opération de combat, en particulier lorsque des chefs de guerre, des bandes de criminels et d'autres combattants n'appartenant pas à une force régulière font partie de l'équation. Il est essentiel d'avoir recours à un large éventail d'instruments, comme la négociation, les compromis, une sensibilité aux réalités culturelles, voire même des armes de précision, afin de produire des effets ciblés qui privilégient, même en situation de conflit, le caractère sacré de la vie humaine. Par conséquent, les Forces canadiennes chercheront à conserver la gamme appropriée de capacités militaires leur permettant de pouvoir mener à bien tous les aspects possibles d'une « guerre à trois volets ».
Les Forces demeureront avant tout aptes au combat, de manière à décourager les agressions, à se défendre elles-mêmes ainsi que des populations civiles contre des attaques conventionnelles et asymétriques, et à combattre et vaincre les forces adverses dans l'intention ultime de rétablir la paix et la stabilité. Les Forces canadiennes ont fait la preuve de leur excellence dans ce domaine, et c'est une des raisons pour lesquelles elles sont en si grande demande à l'étranger. Elles rehausseront leur savoir-faire encore davantage.

Exposer nos militaires à ces dangers constitue l'une des décisions les plus difficiles que doit prendre le gouvernement. Bien qu'il ne fasse pas de doute que nos militaires continueront d'être sollicités souvent pour participer à des opérations internationales, le gouvernement choisira avec soin et stratégie les déploiements auxquels les Forces canadiennes participeront. Comme par le passé, nous devrons

LES FORCES CANADIENNES ET LES OPÉRATIONS INTERNATIONALES

Les Forces canadiennes doivent demeurer en mesure de participer à un large éventail d'opérations à l'étranger, en particulier celles qui se déroulent dans le contexte complexe, fluide et dangereux qui prévaut dans les États en déroute ou défaillants. Il s'agit notamment :

- **d'opérations de combat,** comme celles menées dans le cadre de la campagne aérienne au Kosovo et avec les États-Unis en Afghanistan;
- **de missions de soutien de la paix et de stabilisation complexes,** comme celles menées avec l'OTAN en Bosnie et avec la Force internationale d'assistance à la sécurité en Afghanistan;
- **d'opérations maritimes d'interdiction,** comme celles exécutées dans le golfe Persique après la première guerre du Golfe et dans le cadre de la campagne contre le terrorisme;
- **d'opérations traditionnelles de maintien de la paix et d'observation,** comme celles menées pendant nombre d'années par l'ONU au Moyen-Orient, et, plus récemment, en Éthiopie/Érythrée;
- **de missions d'aide humanitaire,** comme celles menées par l'Équipe d'intervention en cas de catastrophe au Honduras, en Turquie et, plus récemment, au Sri Lanka;
- **d'opérations d'évacuation** pour aider les Canadiens se trouvant dans des pays où des crises et des conflits sont imminents, comme nous l'avons fait en Haïti.

Dans le nouveau contexte de sécurité, il est possible que les Forces canadiennes doivent participer simultanément à plusieurs de ces opérations dans un même théâtre.

examiner toute une gamme de facteurs avant de prendre une décision finale. Nous devrons déterminer notamment si :

- la mission appuie les objectifs de la politique étrangère du Canada;
- le mandat est réaliste, clair et exécutable;
- l'appui politique et financier international ainsi que les autres ressources sont suffisants pour atteindre l'objectif visé;
- les forces proposées conviennent au mandat de la mission;
- un processus de consultation efficace existe entre les partenaires de la mission;
- une stratégie de retrait claire ou un état final souhaité a été établi;
- l'on a défini un concept précis des opérations, une structure de commandement et de contrôle efficace, et des règles d'engagement claires;
- la mission n'empêche pas les Forces canadiennes de respecter leurs autres engagements.

Aide à l'instruction militaire

Outre leur contribution directe aux opérations menées à l'étranger, les Forces canadiennes joueront un rôle plus actif à l'égard de l'instruction militaire offerte aux forces armées étrangères. En favorisant le développement de forces démocratiques et justiciables dans les pays se remettant d'un conflit, on les aide à maintenir leur stabilité et à prévenir de nouvelles crises, et l'on facilite le retrait des forces internationales des zones de conflit. En offrant une formation aux instructeurs, le Canada peut aussi aider d'autres pays à renforcer leur capacité de mener des opérations de paix. Cela a pour effet d'augmenter le nombre et la qualité des soldats aptes à participer aux missions de l'ONU ou d'autres organisations, ainsi que d'alléger le fardeau opérationnel imposé à des pays comme le Canada.

L'expertise de nos militaires dans ce domaine est reconnue et très recherchée, comme en témoigne leur

CONTRIBUER À L'AVÈNEMENT D'UN MONDE PLUS SÛR

participation à l'instruction des forces armées de la Sierra Leone et de l'Afghanistan. Nous exploiterons cette réussite. Par exemple, la Défense nationale fournira plus de ressources à son Programme d'aide à l'instruction militaire pour lui permettre de mener une vaste gamme d'activités à travers le monde, en mettant l'accent sur l'Afrique et sur le Plan d'action du G8 pour le développement des capacités mondiales de maintien de la paix. Les Forces canadiennes s'attacheront à inculquer aux officiers de niveau intermédiaire les techniques d'état-major de base, pour les aider à mener des opérations de paix. Le Canada mettra à profit la capacité bilingue des Forces canadiennes pour aider les soldats africains anglophones à servir dans les régions d'expression française du continent, et les soldats francophones à faire de même dans les régions d'expression anglaise. Enfin, la Défense nationale favorisera la réforme du secteur de la sécurité en vue de stimuler les valeurs démocratiques dans les forces armées.

Ces activités d'instruction s'étendront jusqu'à inclure les forces maritimes, aériennes, terrestres et spéciales. Les forces maritimes transmettront leur expertise liée à la patrouille océanique et aux opérations d'interdiction. Les forces terrestres assureront l'instruction liée au soutien de la paix. Les forces aériennes aideront les forces étrangères à offrir un meilleur appui aérien à leurs forces navales et terrestres, et à améliorer leurs opérations aériennes d'interdiction et de transport. Enfin, les forces d'opérations spéciales se chargeront de l'instruction antiterroriste. Tout en menant à bien ces activités, les Forces canadiennes rechercheront l'accès à des milieux d'instruction particuliers, comme la jungle ou le désert, en Amérique latine et en Afrique. Elles trouveront également des emplacements potentiels pour l'installation de bases d'étape à l'appui de futures missions.

La diplomatie militaire demeurera un élément important des efforts de la Défense nationale visant à favoriser la stabilité internationale. Les contacts bilatéraux et multilatéraux, dont les entretiens d'état-major, les escales portuaires et aéroportuaires, ainsi que la participation à des exercices, sont des composantes importantes de la politique étrangère du Canada. Ces activités permettent au Canada de mieux comprendre les enjeux de sécurité qui prévalent dans diverses régions du monde, tout en renforçant la démocratie ainsi que le contrôle et la responsabilité des civils au sein des forces armées d'autres pays. Les Forces canadiennes poursuivront ces activités en Afrique, en Amérique latine, dans les Antilles et en Asie du Pacifique, en collaboration avec les Affaires étrangères.

La diplomatie militaire peut aussi favoriser la conduite d'opérations des Forces canadiennes outre-mer. Par exemple, les liens que le Canada a noués avec certains pays du Moyen-Orient depuis 2001 nous aident encore à soutenir les opérations en Afghanistan. Le Canada développera davantage cette stratégie auprès de certains pays, particulièrement en Asie. Les Forces canadiennes envisageront également d'élargir leur

Kaboul (Afghanistan) – Un caporal-chef de la police militaire canadienne montre à des apprentis policiers afghans comment passer des menottes de façon sûre.

CONTRIBUER À L'AVÈNEMENT D'UN MONDE PLUS SÛR

« empreinte » internationale, par exemple grâce à l'affectation de personnel militaire supplémentaire dans des quartiers généraux alliés.

Les Forces canadiennes participeront aux initiatives du gouvernement visant à empêcher la prolifération des armes de destruction massive, notamment dans le cadre de l'Initiative de sécurité contre la prolifération. Cette mesure internationale, lancée par les États-Unis en 2003, vise à stopper l'expédition d'armes de destruction massive, ainsi que des vecteurs et matériaux connexes, entre des États et des organisations dangereux. Pour ce faire, on a recours à tout un éventail d'instruments, notamment le partage du renseignement et des opérations maritimes d'interdiction. Le Canada est devenu membre à part entière de ce programme en 2004. Les Forces canadiennes examineront comment elles peuvent contribuer aux opérations internationales menées dans le cadre de cette initiative. Elles poursuivront également l'inspection des armes conventionnelles et les mesures de vérification connexes.

Halifax (N.-É.) – Des employés civils préparent du matériel à changer à bord du NCSM *Preserver*.

FUTURES TÂCHES DES FORCES CANADIENNES

Pour permettre au Canada de contribuer à la paix et à la sécurité dans le monde, les Forces canadiennes pourront, avec 5 000 membres de la Force régulière et 3 000 réservistes de plus, maintenir le déploiement de jusqu'à 5 000 soldats à l'échelle mondiale.

Voici les contributions précises que les Forces canadiennes apporteront aux opérations internationales :

En ce qui concerne les *ressources nationales*, les Forces canadiennes pourront :

- maintenir en puissance, pendant une période pouvant aller jusqu'à six mois, l'élément de commandement de la Force opérationnelle permanente de contingence, basé à terre ou en mer, capable d'assumer le rôle de chef de file multinational en matière d'opérations de paix;
- maintenir indéfiniment l'élément de commandement national d'une force opérationnelle de mission à l'étranger. Il pourra aussi exercer durant de plus courtes périodes le rôle de chef de file multinational d'opérations de paix.

En ce qui concerne les *forces d'opérations spéciales*, les Forces canadiennes pourront :

- soutenir, pendant une période pouvant aller jusqu'à six mois, le déploiement outre-mer de la Force opérationnelle spéciale;

CONTRIBUER À L'AVÈNEMENT D'UN MONDE PLUS SÛR

- fournir des éléments d'opérations spéciales à l'appui de la Force opérationnelle permanente de contingence ou d'une autre force opérationnelle de mission en vue d'améliorer leurs capacités de surveillance secrète et autres;
- affecter la Force opérationnelle interarmées 2 renforcée à des opérations comme l'évacuation des Canadiens et d'autres non-combattants à l'extérieur des zones de conflit;
- affecter une compagnie interarmées de défense nucléaire, biologique et chimique renforcée à des opérations outre-mer, y compris celles menées par l'OTAN.

Les *Forces maritimes* pourront :

- soutenir indéfiniment le déploiement outre-mer de deux navires (un provenant de chaque côte) dotés d'hélicoptères maritimes embarqués, ou d'un sous-marin et d'un navire, dans le cadre des opérations menées en appui direct du Groupe d'opérations spéciales ou à titre d'éléments avancés de la Force opérationnelle permanente de contingence, n'importe où dans le monde;
- soutenir, pendant une période pouvant aller jusqu'à six mois, un groupe opérationnel formé d'au plus quatre navires de combat pouvant servir de composante nationale ou multinationale de commandement dans le cadre d'opérations à l'étranger. Ce groupe opérationnel doit être capable d'effectuer des tirs de précision et d'appuyer les forces à terre. Il fera partie intégrante de la Force opérationnelle permanente de contingence ou sera chargé d'appuyer l'atteinte d'autres objectifs nationaux;
- déployer, pour une période pouvant aller jusqu'à six mois, un second groupe opérationnel en tant que force de deuxième échelon de la Force opérationnelle permanente de contingence ou dans le cadre de forces opérationnelles de mission distinctes.

Kandahar (Afghanistan) – Des militaires canadiens s'entraîn- nt aux techniques de combat à mains nues.

Les *Forces aériennes* pourront :

- fournir un transport aérien assuré à l'appui des opérations internationales;
- fournir au Groupe d'opérations spéciales des ressources aériennes pour opérations spéciales pouvant être déployées à l'échelle mondiale;
- soutenir indéfiniment le déploiement outre-mer de deux hélicoptères de patrouille maritime embarqués (un sur chaque côte) et d'un avion de patrouille maritime *Aurora* participant à titre d'élément

avancé de la Force opérationnelle permanente de contingence, n'importe où dans le monde;

- fournir, pendant une période pouvant aller jusqu'à six mois, une unité expéditionnaire aérienne, qui fera partie intégrante de la Force opérationnelle permanente de contingence. Cette unité comprendrait :
  - jusqu'à deux patrouilleurs maritimes *Aurora* capables d'appuyer des éléments basés à terre et en mer;
  - jusqu'à six hélicoptères maritimes déployés avec le groupe opérationnel naval;
  - jusqu'à six hélicoptères de transport moyen ou lourd à l'appui des opérations terrestres;
- maintenir indéfiniment outre-mer une unité expéditionnaire aérienne faisant partie intégrante d'une force opérationnelle de mission. Il s'agirait :
  - d'un maximum de six hélicoptères de transport moyen ou lourd à l'appui des opérations terrestres;
- déployer, pendant une période pouvant aller jusqu'à six mois, dans une base préparée dans un lieu sûr, une unité expéditionnaire aérienne faisant partie intégrante d'une force opérationnelle de mission. Il s'agirait :
  - d'un appareil *Airbus* configuré pour le ravitaillement en vol;
  - de six chasseurs CF-18 affectés à des missions air-sol.

Les *Forces terrestres* pourront :

- fournir, à l'appui du Groupe d'opérations spéciales, des forces légères aptes à s'intégrer aux éléments de la Force opérationnelle interarmées 2;
- fournir la composante terrestre de la Force opérationnelle permanente de contingence capable de se déployer à bord d'une plate-forme maritime et d'opérer à partir de celle-ci;
- maintenir indéfiniment outre-mer deux forces opérationnelles terrestres, qui pourraient se trouver dans des théâtres d'opérations distincts, pour constituer la composante terrestre de forces opérationnelles de mission. Bien qu'étant actuellement limités à 700 soldats environ, les effectifs de ces forces opérationnelles terrestres atteindront éventuellement quelque 1 200 soldats. En outre, les Forces terrestres seront en mesure de fournir une troisième force opérationnelle d'environ 1 000 membres durant six mois, soit pour renforcer une opération en cours, soit pour mener une nouvelle mission de courte durée. En fait, les Forces terrestres doubleront leur capacité d'entreprendre des opérations et de les soutenir;
- fournir un quartier général de brigade apte à commander une formation multinationale pendant un an, dans le cadre d'une opération internationale de plus vaste envergure menée par le Canada.

En ce qui concerne les *secours aux sinistrés*, les Forces canadiennes devront notamment :

- affecter l'Équipe d'intervention en cas de catastrophe renforcée, ou ses composantes, à des missions d'aide humanitaire à l'étranger.

CONCLUSION

Les Forces canadiennes constituent une institution nationale indispensable. Tout au long de notre histoire, en temps de guerre comme en temps de paix, nos militaires, hommes et femmes, ont joué un rôle considérable en protégeant notre peuple et notre territoire, en défendant nos intérêts et nos valeurs, et en portant secours à d'autres populations dans le monde. Ils ont accompli ces missions en acceptant sans hésiter le principe de la « responsabilité illimitée » et tout ce qu'il implique. Ils sont devenus un élément important de notre caractère national et ont contribué à façonner ce que nous sommes en tant que peuple. Notre identité, notre prestige et notre influence sur la scène internationale ont toujours été liés à la force et à la viabilité de notre organisation militaire.

Dans le contexte de sécurité actuel, où l'imprévisibilité est devenue le thème dominant, les Forces canadiennes ont un rôle essentiel à jouer, tout comme d'autres ministères et agences gouvernementales, pour assurer la protection des Canadiens. À cette fin, elles doivent être efficaces, adaptées aux besoins, promptes à réagir et capables de contrer les menaces tant au pays qu'à l'étranger, que ce soit dans les régions éloignées du Nord canadien ou dans des États en déroute ou défaillants.

Ce document définit une nouvelle vision pour les Forces canadiennes du XXI^{e} siècle. Il envisage des forces armées transformées, qui seront dotées des capacités, des technologies et de l'équipement voulus, ainsi que du leadership et des structures de commandement et de fonctionnement leur permettant de mener à bien des opérations exigeantes. Les forces seront parfaitement intégrées et capables d'optimiser leurs ressources pour obtenir des résultats ciblés et précis.

Comme toujours, la réussite des Forces canadiennes reposera en fin de compte sur leurs membres, à savoir leur professionnalisme, leurs compétences et leur entraînement. Au Canada, elles devront se montrer plus vigilantes et plus innovatrices que jamais pour défendre les citoyens et le territoire contre des menaces nouvelles ou émergentes, tout en continuant d'accomplir des missions essentielles comme la recherche et sauvetage, et les secours aux sinistrés. Elles seront à la hauteur du défi.

Outre-mer, l'expérience acquise récemment dans des endroits comme l'Afghanistan, la Bosnie et Haïti nous a enseigné que les militaires canadiens seront appelés à exécuter tout un éventail de tâches, allant de l'aide humanitaire à la séparation de factions belligérantes et à la mise en place, même en période de conflit, des conditions permettant à la primauté du droit, à la démocratie et à la prospérité de prendre racine. Pour mener à bien ces missions dangereuses, les Forces doivent d'abord être aptes au combat. Ce n'est qu'à ce moment-là qu'elles pourront faire intervenir leurs autres talents, y compris l'aptitude à travailler avec les populations locales. Cette qualité, qui inspire et encourage ces populations à participer directement à l'établissement de leur sécurité et de leur stabilité, fait des Forces canadiennes un instrument précieux et recherché outre-mer.

En s'acquittant de ces rôles, les militaires canadiens défendront les intérêts et feront la promotion des valeurs du pays. Ils aideront également à bâtir un caractère national et en seront aussi un reflet, comme ce fut le cas antérieurement, lors de conflits de nature différente. Et, comme elles l'ont fait par le passé, les Forces canadiennes consolideront la réputation du Canada en tant que pays déterminé à trouver des solutions durables aux problèmes mondiaux.

Cette politique de défense est conçue pour le Canada, pour les Canadiens et pour les hommes et les femmes de la Défense nationale, qu'ils soient militaires ou civils. Le gouvernement a fait d'importants investissements dans les Forces canadiennes, aussi bien en ressources humaines qu'en équipement, afin que la présente politique puisse être mise en œuvre et que l'institution puisse affronter les menaces du XXI^{e} siècle. Ainsi, le Canada rehaussera également sa crédibilité auprès des pays amis et alliés qui partagent les mêmes principes et objectifs dans la quête d'un monde meilleur.

Les Forces canadiennes ont une longue et fière tradition d'excellence. Cette politique leur permettra de la perpétuer. Les Canadiens et leurs forces armées ne méritent rien de moins.